



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

한국 은산분리 제도와 상징정치:

2009-2013년 은행법 개정 연구

2017년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

김 다 진

한국 은산분리 제도와 상징정치:

2009-2013년 은행법 개정 연구

지도교수 임 혜 란

이 논문을 정치학석사학위논문으로 제출함

2017년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

김 다 진

김다진의 석사학위논문을 인준함

2017년 7월

위 원 장	_____ 권 형 기 _____ (인)
-------	-----------------------

부 위 원 장	_____ 임 혜 란 _____ (인)
---------	-----------------------

위 원	_____ 김 의 영 _____ (인)
-----	-----------------------

국문 초록

한국에서 은산분리 제도는 은행 경쟁성을 저해하는 규제와 부의 양극화 축소를 위한 재벌 규제라는 두 가지 양면적 효과를 가진 제도로 여겨지고 있다. 이러한 맥락에서 최근 2009년과 2013년의 두 번의 은행법 개정은 각기 다른 은산분리 개혁의 방향을 제시하고 있기에 흥미롭다. 박근혜 정부는 경제민주화 대선공약의 일환으로 출범 이후 2013년 19대 국회에서 산업자본이 은행주식을 소유할 수 있는 상한을 기존의 9%에서 4% 상한으로 낮추는 은행법 개정안을 통과시켰다. 본 개정안은 2013년 8월 13일 최종 공포 되었다. 그러나 은행법의 해당 조항은 이명박 정권 하에서도 개정된 연혁이 있다. 2009년 은행법은 이전에 4%로 제한되었던 비금융주력자의 은행주식소유제한을 9%로 상향함으로써 은산분리를 완화하는 개정이었다. 이렇게 상향 조절된 비금융주력자의 은행주식소유제한은 박근혜 정부의 출범과 함께 4년 만에 다시 기존의 4% 수준으로 낮아지게 되었다.

본 글은 2009년 은행법과 2013년 은행법을 연구함으로써 다음과 같은 세 가지 질문을 던지고자 한다. 첫 번째 질문은 4년이라는 짧은 시간과 환경적 유사성에도 불구하고 급격하고 상이한 개혁이 어떻게 가능했는지를 묻는다. 일반적으로 새로운 정권이 출범하면 전 정권의 개혁을 무력화하려는 시도를 보이기도 한다. 그러나 앞서 언급하였듯이 2009년의 이명박 정부와 2013년의 박근혜 정부는 동일한 정당의 정부였다. 또한 2009년과 2013년은 국회 회기가 넘어가지도 않은 상태였으며, 그 사이에 위치한 2012년 총선 이후에도 새누리당은 여전히 과반석을 유지하고

있었다. 따라서 직관적으로 생각했을 때, 2013년 박근혜 정부와 국회의원들에게 2009년 이명박 정부의 은산분리 완화 개혁을 무력화 시켜야 하는 유인이 존재했을 것이라고 보기는 어렵다. 그렇다면 어떠한 이유에서 박근혜 정부와 국회는 직전 정권의 개혁과는 정반대 방향의 개혁을 감행했는가? 이 것이 본 글의 첫 번째 퍼즐이다.

본 글이 다루고자 하는 두 번째 질문은 금산분리와 은산분리의 차이에 입각한 질문이다. 박근혜 정부가 경제민주화를 위해 내세운 공약 중 금산분리 분야에서 나온 네 가지 실천 과제는 은산분리를 강화하는 공약을 제외하고는 상당수가 이행에 실패했다. 이러한 차이는 어디에서 오는가?

마지막 질문은 은산분리 정책이 개혁 대상으로서 가지는 의미에 대한 질문이다. 1982년 은산분리 정책이 시작되고 난 이후 은산분리 정책은 꾸준히 개혁되어 왔다. 그러나 반복적인 개혁에도 불구하고 은산분리는 은행의 재벌 사금고화 방지라는 기본적인 논의의 틀을 벗어나지 않고 있다. 재벌 규제 정책으로서 은산분리 제도를 개혁하는 것은 어떠한 효과를 낳는가? 나아가 은산분리 정책은 왜 반복적으로 개혁의 대상으로 도마에 오르는가?

본 글은 상징정치의 이론적 분석틀을 통해 이러한 질문들을 답하고자 한다. 2009년과 2013년의 은행법 개정은 실질적인 규제 완화의 효과나 재벌 규제 강화의 효과를 목표로 한 것이 아니라, 정치적 생존(political survival)과 지지로 정의되는 정치인들의 이익을 위해 제시된 정책이다. 한국 정치에서 은산분리 제도 개혁은 사실상 개혁 자체의 효과보다 그 개혁을 행하는 모습을 보여주는 것이 핵심이다. 은산분리 개혁 역시 마찬가지로 결과보다 개혁의 수행이 중요했다. 2009년 이명박 정권에서 은산분리가 완화되었음에도 불구하고 산업자본들은 은행 지분 소유를 늘리려는 움직임을 전혀 보이지 않았다. 과거 기업들은 은행을 통해 대출을 받음으

로써 자본을 조달하였지만, 현재 은행들은 직접 제2금융권에 진출하여 은행을 통하지 않고 자회사들과 계열사들을 통해 자본을 조달하고 있다. 이는 지속적인 금산분리의 완화가 이루어졌기에 가능한 일이었다. 금산분리가 완화되었기 때문에 기업들은 더 이상 은행을 소유하고자 하는 유인을 가지고 있지 않게 되었다. 따라서 은산분리는 무용지물, 유명무실한 제도가 되어버리고 만 것이다.

그러나 은산분리 제도가 규제로서의 실질적인 효과를 전혀 가지고 있지 못함에도 불구하고 은산분리 제도는 늘 개혁의 대상으로 선정되어 왔다. 경제적 이해관계가 없는 제도가 때문에 개혁의 비용이 줄어들어 개혁이 용이한 제도임에는 틀림이 없다. 그러나 모든 개혁은 최소한의 비용을 수반한다. 그렇다면 규제로서의 효과를 상실한 은산분리 제도를 개혁함으로써 얻을 수 있는 효과란 무엇이란 말인가? 이는 은산분리 제도가 재벌 규제 정책으로서 가지는 상징성과 밀접하게 연관되어 있다. 은산분리 제도는 은행이 민영화를 시작한 이후부터 재벌의 손길을 막기 위해 등장한 재벌 규제 정책으로서 그 실효성은 상실하였을지 몰라도 그 상징성은 여전히 대중의 관념에 남아있다. 따라서 은산분리 제도를 개혁하는 것은 제도적 차원에서 효과를 낳지 못하지만, 대중에게는 재벌 정책에 대한 정치인의 행위를 보여줄 수 있는 기회가 된다.

주요어: 은산분리, 금산분리, 은행법, 재벌 정책, 상징정치

학번: 2015-20119

목차

1장. 서론	1
1절. 연구의 배경	1
2절. 문제제기 및 연구대상	7
3절. 논문의 구성	9
2장. 기존문헌 검토	11
1절. 주요국 은산분리 제도 현황	11
2절. 한국 은산분리 정책 연구	15
3절. 기존 연구의 한계	18
4절. 본 연구의 출발점	21
3장. 이론적 분석틀	23
1절. 상징정치	23
2절. 연구의 가설	27
3절. 연구의 방법론	30
4장. 사례검토	31
1절. 은산분리 제도의 실효성 평가	31
2절. 금산분리 공약 검토	44
3절. 은산분리와 금산분리	51

5장. 대안적 분석틀	53
1절. 정치인의 이해	53
2절. 이념적 상징으로서의 은산분리	58
3절. 분석틀의 보완	60
 6장. 결론	 64
1절. 논의의 정리	64
2절. 앞으로의 함의	66

표 목차

〈표1〉 세계 주요국 은산분리 제도 비교	11
〈표2〉 우리은행 은행주식지분소유 변동사항	34
〈표3〉 국민은행 은행주식지분소유 변동사항	34
〈표4〉 한국외환은행 은행주식지분소유 변동사항	35-36
〈표5〉 한국외환은행 은행주식지분소유 변동사항	37
〈표6〉 SC은행 은행주식지분소유 변동사항	38
〈표7〉 신한은행 은행주식지분소유 변동사항	39
〈표8〉 씨티은행 은행주식지분소유 변동사항	39-40
〈표9〉 은행의 주주 변동사항 종합(우리, 국민, 외환, 하나)	41
〈표10〉 은행의 주주 변동사항 종합(SC, 신한, 씨티)	41

그림 목차

〈그림 1〉 상징정치에의 이론적 분석틀	26
〈그림2〉 국내은행 구조	33

1장. 서론

1절. 연구의 배경

2012년 대선에서 새누리당 대선 후보 박근혜는 재벌 개혁을 통해 양극화와 불평등을 해소하는 목표를 가진 경제민주화 공약을 대표 공약으로 내세웠다. 박근혜 후보는 경제민주화를 이루기 위해 구체적으로 5개의 실천 분야와 35개의 개혁(“실천과제”)를 수행하겠다는 공약을 내걸었다. 금산분리 강화는 박근혜 대선 후보가 제시한 경제민주화 5대 분야 중 다섯 번째에 속하는 정책이다. 금산분리 강화란 금융자본과 산업자본이 서로에게 미치는 영향을 축소, 규제하는 정책으로, 대기업과 재벌에 부가 집중되는 현상을 타개하려는 시도라 볼 수 있다. 박근혜 후보의 대선 공약에서 금산분리 강화는 총 4 가지의 실천과제로 구성되어 있다. 4 가지 실천 과제는 다음과 같다:

- ① 금융·보험 계열사가 보유중인 비금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화.
- ② 지주회사에서 금융계열사가 일정요건 이상인 경우 중간금융지주회사 설치 의무화
- ③ 은행의 사금고화 방지 위해 산업자본의 은행 지분 보유한도를 축소
- ④ 은행과 상호저축은행에 대해서만 시행되는 대주주 적격성 심사를 금융·보험회사로 확대

위에 적힌 4가지 실천 과제 중 박근혜 정부가 출범한 이후 조속히 이행된 과제는 ③번 과제 뿐이었으며, 나머지 실천 과제들은 대부분이 국회에서 계류되었다.¹⁾ 은행의 사금고화를 방지하기 위해 산업자본의 은행 지분 보유 한도를 축소한다는 ③번 실천 과제는 은산분리 수준을 강화하겠다는 공약이다.

박근혜 대선 후보의 공약은 금산분리를 중심으로 다루고 있지만, 금산분리는 은산분리보다 넓은 개념이다. 금산분리는 일반적으로 금융자본과 산업자본, 즉 비금융주력자 기업의 금융권 진출과 금융기업의 산업 진출을 모두 견제해야 한다는 경제정책의 원칙 중 하나라고 볼 수 있다. 그에 비해 은산분리는 그보다 좁은 범위에서 은행과 기업 간의 거리가 유지되어야 한다는 경제정책 원칙이다. 따라서 금산분리는 은산분리의 개념을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 은산분리를 중심으로 다룰 것이다.

이 공약이 개혁 대상으로 선정한 은산분리 법안은 은행법 제 16조2항²⁾이다. 해당 법안은 비금융주력자, 혹은 산업자본이 가질 수 있는 은행 주식의 양을 제한하는 법안이다. 2012년 대선 당시 산업자본이 소유할 수 있는 의결권을 가진 은행 주식의 보유 한도는 9% 상한을 가지고 있었다. 그러나 박근혜 정부 출범 이후인 2013년에 19대 국회는 정무위원장의 발의 하에 기존의 9% 상한을 4%로 낮추는 개정안을 통과시켰

1) ④번 과제의 경우 몇 번의 논란을 거쳐 박근혜 정부 임기 중후반인 2015년에 개정을 완료하였다. 그러나 그 이후에도 기존의 공약의 목적을 충분히 달성하지 못했다는 비판을 받은 개정이었다.

2) 은행법 제16조의2(비금융주력자의 주식보유제한 등) ① 비금융주력자(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조의2에 따라 상호출자제한기업집단등에서 제외되어 비금융주력자에 해당하지 아니하게 된 자로서 그 제외된 날부터 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니한 자를 포함한다. 이하 제2항에서 같다)는 제15조제1항에도 불구하고 은행의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 4(지방은행의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없다. <개정 2013.8.13.>

다. 이는 산업자본이 은행 지분에 의결권을 행사할 수 있는 범위를 축소하는 것으로, 은산분리를 강화시키려는 목적을 가지고 있다. 본 개정안은 2013년 8월 13일 최종 공포 되었다.

은행법 제16조2의 비금융주력자의 은행주식보유제한 조항은 2009년 이명박 정권에서도 개정된 연혁이 있다. 비금융주력자가 보유할 수 있는 은행 주식 한도는 2008년까지 4%로 제한되어 있었다. 2009년 개정은 기존의 4% 상한을 9%로 상향함으로써 산업자본이 은행에 행사할 수 있는 의결권의 범위를 증가시켰다. 이는 은산분리를 완화하는 개정이었다. 이때 상향 조절된 비금융주력자의 은행주식소유제한이 박근혜 정부의 출범과 함께 4년만에 다시 2009년 개정 이전의 상한이었던 4%로 낮아지게 된 것이다. 따라서 2013년의 은행법 개정은 은산분리를 강화하는 개혁이자, 2009년에 개정된 은행법을 무력화하는 개혁이었다.

2009년 은행법과 2013년 은행법의 각각의 개정 이유는 우리나라에서 은산분리 제도를 둘러싼 두 가지 진영의 논리를 함축적으로 보여준다. 우선 2009년 은행법 개정 이유는 다음과 같다:

비금융주력자(산업자본) 등에 대한 은행주식 보유규제를 해외 입법례 등을 감안하여 완화하되 이에 상응하여 은행 대주주 등에 대한 검사·감독 기능은 강화함으로써 국내 은행산업의 경쟁력을 제고하려는 것.

이러한 개정 이유는 은산분리의 수준을 완화해야 한다고 주장하는 측에서 제시하는 두 가지 주장을 압축적으로 표현하고 있다. 첫 번째 주장은 해외 국가들에 비해 한국의 은산분리 수준이 매우 높다는 것이다. 그리고 이러한 높은 규제가 은행업과 금융산업의 발전을 저해한다는 것이 두 번째 주장이다.

반대로 2013년 은행법의 개정 이유는 다음과 같다:

2009년 규제완화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 금산분리제도를 완화하였으나, 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되는 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 은행의 사금고화 및 이해상충 문제, 대주주인 기업부실의 은행 전이 등으로 인하여 은행의 건전성 및 금융시스템 안정성에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로, 금산분리제도를 다시 강화하려는 것.

이처럼 2013년 은행법 개정은 재벌로의 부의 집중과 불평등을 방지하기 위해 은산분리가 강화될 필요가 있다고 서술하고 있다. 산업자본이 은행자본을 소유할 수 있는 한도를 더욱 강하게 제한함으로써 재벌이 은행권에 미치는 영향력을 견제하고, 은행을 통해 자신의 부를 극대화시키는 행위를 방지할 수 있다는 이 같은 주장은 두 가지 전제를 기본으로 가지고 있다. 첫 번째 전제는 재벌이 부를 늘리는 방법으로서 은행을 소유하는 전략을 선택할 것이라는 전제이다. 두 번째 전제는 재벌의 은행 소유 전략을 제한하는 것이 경제 양극화를 줄이는데 도움이 된다는 것이다.

이처럼 한국에서 은산분리 제도는 은행 경쟁성을 저해하는 규제와 부의 양극화 축소를 위한 재벌 규제라는 두 가지 양면적 효과를 가진 제도로 여겨지고 있다.

한국에서 은산분리 제도를 둘러싼 논의는 1980년대부터 본격적으로 시작되었다. 1950년부터 1980년대 초반까지 한국의 은행법은 산업자본의 은행 침투를 막기 위한 실질적인 분리 개정을 포함하고 있지 않았다. 이는 산업자본이 은행을 자유롭게 소유해야 한다는 믿음에서 나온 것이 아니라, 당시 은행자본이 국유화 되어 있었기 때문에, 외부자본의 침투를 막을 필요성을 느끼지 못했기 때문에 등장한 공백이다. 1950년대 중반에

은행의 민영화가 실시되며 조흥은행, 한국저축은행, 한국산업은행, 한국
홍업기업은행과 같은 기업 소유의 은행들이 등장했었지만, 1961년 국가
가 기업가 소유의 은행 주식을 환수한 이후 1982년 은행법 개정안이 통
과되기까지 은행의 소유지분은 실질적으로 국가에게 남아있었다.

한국의 은행법이 은행자본과 산업자본을 분리하는 시도는 명시적으로
시작한 것은 전두환 정권 때 개정된 은행법이다. 1982년 전두환 정권에
서 개정된 은행법은 지속되는 민영화의 흐름에 의해 국가가 은행의 '사금
고화'를 예방할 필요성을 인지했다는 것을 반영하는 정책으로, 동일인에
대한 주식보유한도를 처음으로 법제화 한 시도이다. 당시 개정안은 동일
인이 보유할 수 있는 은행주식을 최대 8%로 지정했다. 이는 은행주식의
소유한도를 설정함으로써 사기업이 은행자본을 장악하는 것을 예방하려고
한 시도이다. 1994년에는 동일인의 은행주식보유한도를 8%에서 4%로
하향 조절하고, 대규모기업집단을 동일인으로 정의함으로써 은산분리를
강화하고 재벌집단의 은행 소유에 대한 경계를 강화하였다. 1998년 개정
안은 외환위기 이후 외국인 자본의 투자를 유치하기 위해 외국인을 대상
으로 한 주식보유한도를 10%로 높게 설정하고, 금융위의 승인을 받으면
그보다 더 많은 주식을 소유할 수 있도록 은행법을 개정하였다.

2015년 현재 시행되고 있는 은행법의 은산분리 조항과 유사한 골격의
은산분리 정책이 처음 등장한 것이 2002년 은행법 개정안이다. 김대중
정부 하에서 2002년 4월에 통과된 이 개정안은 우선 동일인에 대해 은
행 및 은행지주회사의 소유한도를 기존의 4%에서 10%로 상향 조절했
다. 다만, 4%를 초과한 지분의 경우 의결권을 제한함으로써 은산분리의
기조를 유지하였다. 또, 본 개정안은 비금융주력자의 주식보유한도를 명
시적으로 제한하고 있는데, 이는 동일인을 금융주력자와 비금융주력자로
나누어 정의한 첫 번째 규정이다.³⁾ 금융주력자와 비금융주력자에 대한

정의의 큰 틀은 이후 현행법까지 지속되고 있다.

이후 2009년의 은산분리 완화 개정과 2013년의 은산분리 강화 개정을 거쳐 오늘 날에 이르기까지 은산분리 제도는 지속적으로 변화해왔다. 그러나 2013년 은행법의 개정이유에서 찾아볼 수 있듯 은산분리 제도는 1980년대부터 지금까지 차별 규제 정책으로서 논의되어 오고 있다.

3) 2002년 은행법 개정 제16조2 (비금융주력자의 주식보유제한 등).

- ①비금융주력자(독점규제및공정거래에관한법률 제14조의2의 규정에 의하여 상호출자제한기업집단등에서 제외되어 비금융주력자에 해당하지 아니하게 된 자로서 그 제외된 날부터 대통령령이 정하는 기간이 경과하지 아니한 자를 포함한다. 이하 제2항에서 같다)는 제15조제1항의 규정에 불구하고 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 4(지방금융기관의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 금융기관의 주식을 보유할 수 없다.
- ②제1항의 규정에 불구하고 비금융주력자가 제1항에서 정한 한도(지방금융기관인 경우를 제외한다)를 초과하여 보유하고자 하는 금융기관의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등 대통령령이 정하는 요건을 충족하여 금융감독위원회의 승인을 얻은 경우에는 제15조제1항 각호외의 부분 본문에서 정한 한도까지 주식을 보유할 수 있다.

2절. 문제제기 및 연구대상

지금까지 변화해 온 한국의 은산분리 제도에서 본 글이 연구하고자 하는 대상은 2009년 은행법과 2013년 은행법이다. 그 중에서도 본 연구는 지속적으로 개정의 대상이 된 은행법 제16조2의 변화를 집중적으로 살펴본다. 금산분리를 구성하는 많은 제도 중 은산분리, 더 구체적으로는 은행법의 조항을 사례로 선정하는 데에는 크게 두 가지 이유가 있다.

첫 째, 최근 2009년과 2013년 사이의 은산분리 정책의 변화는 짧은 기간 안에 서로 상반된 방향으로 개혁이 이루어졌다는 점에서 주목을 끈다. 물론 이 사이 정권이 바뀌었기 때문에, 새롭게 출범한 정부가 기존 정부의 개혁을 무력화 시키는 시도를 하는 것은 예상할 수 있는 일일지도 모른다. 그러나 이 4년 간의 변화는 2009년과 2013년 당시 한국의 정치적 상황이 가지는 유사성 때문에 매우 흥미롭다. 2009년 이명박 정부와 2013년 박근혜 정부는 같은 정당인 새누리당 정부였고, 2009년 은행법 개정과 2013년 은행법 개정은 모두 19대 국회의 회기 안에서 이루어진 개정이며, 당시 국회 역시 새누리당이 여당으로 장악하고 있었다. 명목적으로 행정부의 수장이 이명박에서 박근혜로 바뀌었지만 이러한 유사성 때문에 실질적인 정권 교체가 일어났다고 평가하기 어려운 상황에서 은산분리 정책이 180도 다른 방향으로 개혁되었다는 것은 연구의 가치가 있는 현상이라 생각한다.

둘 째, 은행법 개정은 박근혜 정부의 금산분리 공약 중 유일하게 그대로 시행된 공약이라는 점에서 의미를 가진다. 다른 세 가지의 실천 과제인 경우 관련 법안들은 국회에 계류 상태에 머물다 결국 이행되지 못하거나, 박근혜 임기 중후반에 몇 번의 수정을 거친 상태로 통과되었다. 금산분리 강화 공약들 중 은산분리 공약만이 수월하게 이행되었다는 점은 한

국 정치의 맥락에서 금산분리와 은산분리 간의 차이를 조명하게 한다.

본 글은 2009년 은행법과 2013년 은행법을 연구함으로써 다음과 같은 세 가지 질문을 던지고자 한다. 첫 번째 질문은 4년이라는 짧은 시간과 환경적 유사성에도 불구하고 급격하고 상이한 개혁이 어떻게 가능했는지를 묻는다. 일반적으로 새로운 정권이 출범하면 전 정권의 개혁을 무력화하려는 시도를 보이기도 한다. 그러나 앞서 언급하였듯이 2009년의 이명박 정부와 2013년의 박근혜 정부는 동일한 정당의 정부였다. 또한 2009년과 2013년은 국회 회기가 넘어가지도 않은 상태였으며, 그 사이에 위치한 2012년 총선 이후에도 새누리당은 여전히 과반석을 유지하고 있었다. 따라서 직관적으로 생각했을 때, 2013년 박근혜 정부와 국회의원들에게 2009년 이명박 정부의 은산분리 완화 개혁을 무력화 시켜야 하는 유인이 존재했을 것이라고 보기는 어렵다. 그렇다면 어떠한 이유에서 박근혜 정부와 국회는 직전 정권의 개혁과는 정반대 방향의 개혁을 감행했는가? 이 것이 본 글의 첫 번째 퍼즐이다.

본 글이 다루고자 하는 두 번째 질문은 금산분리와 은산분리의 차이에 입각한 질문이다. 박근혜 정부가 경제민주화를 위해 내세운 공약 중 금산분리 분야에서 나온 네 가지 실천 과제는 은산분리를 강화하는 공약을 제외하고는 상당수가 이행에 실패했다. 이러한 차이는 어디에서 오는가?

마지막 질문은 은산분리 정책이 개혁 대상으로서 가지는 의미에 대한 질문이다. 1982년 은산분리 정책이 시작되고 난 이후 은산분리 정책은 꾸준히 개혁되어 왔다. 그러나 반복적인 개혁에도 불구하고 은산분리는 은행의 차별 자금고화 방지라는 기본적인 논의의 틀을 벗어나지 않고 있다. 차별 규제 정책으로서 은산분리 제도를 개혁하는 것은 어떠한 효과를 낳는가? 나아가 은산분리 정책은 왜 반복적으로 개혁의 대상으로 도마에 오르는가? 이 것이 본 연구가 다루고자 하는 마지막 퍼즐이다.

3절. 논문의 구성

본 논문은 크게 여섯 장으로 구성되어 있다. 첫 번째 장에서는 연구 배경과 연구 질문을 설명한다. 두 번째 장에서는 은산분리 제도에 대한 기존 연구를 분석한다. 우선 한국의 은산분리 제도가 다른 주요 국가의 은산분리 제도에 비해 어떻게 다른지를 간략하게 짚을 것이다. 이후 한국의 은산분리 제도의 변화에 대한 기존 연구를 역사제도주의와 합리적 선택 제도주의의 맥락으로 나누어 살펴본다. 또한 최근 등장하고 있는 은산분리 제도의 실효성에 대한 연구들도 살펴볼 것이다. 본 연구는 이러한 기존 연구들이 2009년 은행법과 2013년의 은행법을 설명하는데 있어서 가지는 한계를 정리하고, 이로부터 본 연구의 출발점을 설정한다. 세 번째 장은 은산분리 개혁을 설명할 수 있는 대안적 이론으로서 상징정치(symbolic politics)을 제안하고, 이에 의거한 분석틀을 설정한다. 네 번째 장에서는 사례 분석을 통해 2009년과 2013년 사이 은행법이 두 번 개정되는 과정에서 은행자본과 산업자본의 관계가 변화했는지 살펴본다. 은행자본과 산업자본의 관계는 2009년과 2013년 당시 주요 은행들의 주식 보유 현황⁴⁾을 참고함으로서 실증적 검토를 시도한다. 은행법 개정이 실질적인 은행자본-산업자본 관계에 미친 영향을 살펴봄으로써 은행법이 은산분리 제도, 특히 재벌규제정책으로서 가지는 실효성과 역할을 평가한다. 이후 은산분리 제도가 규제로서 실효성을 상실한 이유를 은산분리 제도와 금산분리 제도의 관계에 입각하여 설명한다. 다섯 번째 장에서는 은산분리 제도가 어떻게 상징정치의 도구로 활용되고 있는지를 정리하고, 여기에서 더 나아가 규제로서 실효성을 상실했음에도 불구하고 지속

4) 은산분리 제도에서는 일반적으로 비금융주력자의 은행주식보유와 은행의 비금융주력자 주식보유를 모두 다룬다. 그러나 은행법 제16조2의 개정에 초점을 맞춘 본 연구에서 사용하는 '은행 주식 보유 현황'은 비금융주력자가 보유한 은행 주식을 뜻한다.

적으로 개혁의 대상으로 선정되는 이유를 살핀다. 마지막 장에서는 한국
은산분리 제도의 의미, 제도가 가지는 수사적 역할, 그리고 이 것이 상징
정치에 사용되는 방식을 요약하고 본 연구의 논지를 정리함으로써 글을
마무리한다.

2장. 기존 연구문헌 검토

1절. 주요국 은산분리 제도 현황

전 세계 주요 국가들 중 한국처럼 산업자본이 은행주식을 소유할 수 있는 한도를 법으로 규제하는 국가는 많지 않다. 거의 대부분의 국가가 은행 주식을 소유할 수 있는 한도를 법으로 책정하는 것이 아니라, 관리당국의 감사 및 허가 제도를 통해 은행을 소유하는 방식과 그 대상을 관리하고 있다. 미국의 경우 은행지주회사법을 통해 산업자본의 은행 지배를 막고 있기는 하나, 구체적인 방식은 우리나라와 다르다.

〈표1〉 세계 주요국 은산분리 제도 비교

국가	현행 은산분리 제도
한국	산업자본은 의결권있는 은행의 주식을 4% 이상 소유할 수 없음
미국	산업자본은 은행 지분을 25%까지 보유 가능, 연방준비제도 이사회의 승인을 받아 은행을 지배(control)할 수 있는 은행 지주회사의 자격을 취득하고 2년 내에 비은행업무와 관련된 업무를 모두 중지, 은행 외의 주식을 모두 처분해야 함
EU	산업자본 차별 없음. 은행 지분 10% 이상 보유하려 할 시 관리 당국의 심사를 받아야 함.
일본	산업자본 차별 없음. 은행 지분 5% 이상 소유 시 신고, 20% 이상 소유 시 금융청 심사 후 허가.
중국	산업자본 차별 없음. 은행 지분 5% 이상 소유 시 관리당국 심사 후 허가

우선 미국의 은산분리 제도는 기본적으로 은행이 산업자본을 소유하는 것을 금지하려는 목표가 더 크다. 따라서 산업자본이 은행 지분을 25% 까지 보유할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 그러기 위해서는 연방준비제도이사회가 승인을 받아 은행을 지배(control)할 수 있는 은행지주회사의 자격을 취득해야 한다. 그리고 자격을 취득한 후 2년 내에 비은행 업무와 관련된 업무를 모두 중지하고, 은행법 외의 주식을 모두 처분해야 한다. 따라서 산업 자본이 자신의 정체성을 유지하면서 은행을 지배하는 것은 사실상 불가능하다. 또한 25%의 한도를 정해놓았다고 하더라도 실질적으로 규제를 담당하는 연방준비제도이사회가 역할이 더 크게 작용한다고 볼 수 있다.

미국을 제외한 주요 국가들은 법으로 은행지분 소유 한도를 정해놓지 않은 것은 물론이고, 은행지분을 소유하는 주체를 정의함에 있어서 산업자본을 차별적으로 다루고 있지도 않는 모습을 보인다. 유럽연합(EU)은 자본규제지침을 통해 은행 지분에 대한 사항들을 규정하고 있는데, 여기에는 산업자본에 대한 은행 지분 보유 한도가 따로 정해져 있지 않다. 소유 주체가 누가 되었든 간에 은행 지분을 10% 이상 보유하려 하는 경우에는 해당하는 국가의 관리당국에 보고해야 한다는 의무를 규정하고 있다. 관리당국은 보고를 받고 난 이후 해당 주식 취득 예정자의 자격을 심사하여 승인 여부를 결정한다. 이러한 절차는 소유 주체가 취득하고자 하는 은행 지분의 양에 따라 각각 10%, 20%, 30%, 50%의 단계별로 시행된다. 이러한 EU의 지침을 받아들인 영국과 독일의 경우, 산업자본을 차별적으로 정의하지 않고 은행 주식 지분을 소유하려는 단계별로 관리당국의 심사 절차를 거쳐 승인을 받아야 하는 규정을 마련해놓았다.

일본과 중국의 경우에도 마찬가지로 은행 주식을 소유하는데 있어 산업자본을 특별하게 나누어 정의하는 규정은 존재하지 않는다. 일본의 경우

은행 소유규제를 결정하는 은행법에서 은행 주식을 5% 이상 취득하려는 자는 관리당국에 신고해야 하며, 20% 이상 소유하려는 자는 금융청의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 중국의 경우 상업은행법에서 은행 주식 소유에 대한 법을 규정하고 있는데, 산업자본을 나누어 다루고 있지 않다. 다만, 은행주식의 5% 이상을 소유하려는 자는 관리당국의 사전 심사 and 승인을 거쳐야 한다는 규제를 가지고 있다.

세계 주요국의 은산분리 제도와 한국의 은산분리 제도를 비교했을 때 얻을 수 있는 함의는 크게 세 가지다. 우선 '산업자본과 은행자본의 분리'의 의미를 가진 은산분리 제도는 한국과 미국을 제외한 국가에서는 찾아보기 힘들었다. 대다수의 국가들은 은행 주식 지분의 소유를 다룰 때 산업자본과 금융자본, 혹은 비금융주력자와 금융주력자를 나누어서 정의하고 있지 않았다. 따라서 '산업자본'과 '은행자본'이라는 두 가지 종류의 자본을 분리하는 제도로서의 좁은 의미의 은산분리 제도는 한국과 미국의 제도라고 말할 수도 있을 것이다.

그러나 동시에 모든 국가들은 은행 지분 소유에 대한 관리 지침을 가지고 있다는 공통점을 가지고 있다. 한국과 미국처럼 산업자본을 나누어 정의하지 않더라도, 은행 지분을 완전히 자유시장에 맡길 수 없다는 합의가 존재하고 있는 상태라고 볼 수 있다. 즉, 모든 국가에서 은행자본은 아무런 규제와 관리 없이 시장의 손에 맡겨 배분할 수 없는 자본이라고 여겨지고 있는 것이다. 산업자본을 따로 정의하고 이를 은행자본과 분리하는 제도의 의도는 결국 은행자본의 독립성과 안전성, 그리고 건전성을 추구하기 위함이다. 산업자본을 나누어 정의하고 있지 않은 국가들이 은행자본의 소유 자체는 여전히 규제하는 이유 역시 은행자본의 안전성과 건전성을 확보하는 것의 중요성을 인식하고 있기 때문이다. 따라서 산업자본에 대한 차별적 조항을 가지고 있지 않더라도, 전 세계의 주요 국가들은

은산분리의 최종적인 목표, 즉 은행자본을 안정적으로 유지하는 것에 대한 목표를 서로 공유하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 공통의 목표에도 불구하고 한국과 다른 국가들은 구체적인 규제 방식에서 큰 차이를 보인다. 대다수의 국가들은 법적으로 한도를 제한하는 것보다, 관리당국의 심의와 감독 역할에 더 큰 비중을 부여하고 있는 반면, 한국은 법적으로 소유 한도를 제한하는 것이 보다 더 중심으로 다루어지고 있는 상황이다. 물론 한국도 산업자본이 4% 이상의 은행 주식을 소유하려면 금융감독원의 심사를 거쳐야 하고, 4%를 초과하는 주식에 대해서는 의결권을 포기해야 하는 규정을 가지고 있다. 그러나 실질적으로 은산분리 제도를 논의할 때 중요하게 다루어지는 것은 금융감독원의 역할이 아니라, 은행법에서 규정하는 소유 한도의 수준이다. 따라서 한국에서는 은산분리의 수준과 그 개혁을 논의할 때 은행법 개정이 핵심적인 역할을 한다고 볼 수 있다.

2절. 한국 은산분리 정책 연구

한국의 은산분리 정책에 대한 연구들 중 상당수의 연구는 제도의 생성 과정과 변화가 아닌 제도의 내용에 초점을 맞추는 구제도주의적(Old Institutionalism) 접근법을 취하고 있다. 대표적인 연구들로는 특정한 개정을 거친 법률의 구체적인 내용에 대해 논의(고동원:2004, 한정미:2010)하거나, 한국의 은산분리 제도와 다른 나라들의 은산분리 제도를 비교(전성인:2004, 이시직·이하정:2015)하는 연구를 찾아볼 수 있다. 이러한 연구들은 대부분 행정학적 연구, 혹은 정책제안적 성격을 가진 보고서들로서, 은산분리 제도의 형성 맥락이나 변화 과정에 대한 구체적인 서술을 생략하고, 제도의 구체적인 내용을 비교하고 평가하여 합의 이끌어내는 것을 목표로 한다.

여기에 속하는 대다수의 연구들은 정책적 연구들로 은산분리가 변화해야 하는 방향을 제시하는 글들이 많다. 그러나 동시에 이러한 연구들은 점차 은산분리 정책의 차별 규제 효과가 미미하다고 평가하고 있는 추세이다. 산업자본의 은행주식소유제한은 실질적으로 은행자본으로 대표되는 금융자본과 산업자본을 분리하는 효과를 가져오고 있지 못하다는 것이 이들의 주장이다. 따라서 이러한 연구들은 은산분리보다 좀 더 포괄적인 규제 범위를 가지고 있는 금산분리 제도에 초점을 맞추어, 은행 뿐 아니라 금융업과 산업자본을 분리시켜야 하는 필요성, 혹은 금융자본과 산업자본에 대한 규제를 완화해야 하는 필요성에 대해 보다 더 집중적으로 서술하고 있다.

한 편으로는 은산분리 제도의 생성과 변화 같은 동적(動的)인 성질에 초점을 맞춘 연구들도 존재한다. 이는 제도와 행위자(agency)의 상호보완적 관계의 가능성을 인지하고, 그로 인해 제도가 변화하는 과정과 원인

을 주로 탐구하는 신제도주의적(New Institutionalism) 접근법이라 할 수 있다. 우선, 역사 제도주의(historical institutionalism)의 관점에서 은산분리 정책과 공존하는 다양한 사회구조의 맥락을 함께 살펴봄으로써 은산분리 제도의 배열을 분석하는 시도가 존재한다(이태규, 2006). 이러한 시도는 은산분리 제도와 사회 내의 다른 제도간의 연계성에 초점을 맞추고, 이러한 제도 간의 연계가 제도의 급격한 변화를 저해하는 경로의존적 성질을 생성한다는 전제를 가진 연구다. 이는 지금까지의 은산분리 정책이 전반적인 한국의 산업구조와 금융구조, 그리고 정부-기업-은행 간의 관계를 구축하는데 기여했다고 보며, 앞으로도 한국의 정치경제구조에서 배제될 수 없는 역할을 담당한다고 보는 입장이다.

또한 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)의 관점에서 제도가 변화하는 과정을 주요 행위자의 이해관계와 선택에 초점을 맞추는 이해(interest) 중심적 접근 방식을 통해 서술하려는 연구들도 찾아볼 수 있다(성태윤·김우찬:2008, 전성인:2006). 이러한 연구들은 은산분리 규제가 완화되거나 강화되는 경우 나타나는 결과가 가져오는 이익을 전제한 후, 그렇게 규정된 이익을 바탕으로 핵심 행위자들의 이해관계를 살펴봄으로써 은산분리 정책에 대한 해석을 제공하고자 한다. 이 관점에서 진행된 연구들이 대표적으로 초점을 맞추는 행위자는 감독당국, 국회, 정부, 그리고 재벌기업들이다. 이들은 주로 은산분리 정책에 변화가 있었을 당시 존재했던 정부와 국회, 그리고 재벌기업이 가지고 있었던 이해관계를 살펴본 후, 그를 바탕으로 특정한 정책이 채택되었던 과정을 해석해낸다.

한 편에서는 합리적 선택 이론에서 전제하는 '합리성'을 보다 이론적으로 정당화하여 은산분리와 관련된 정책결정과정을 설명하려고 하는 시도 또한 존재한다(김태은·박종수, 2008). 이 연구는 한국의 금산분리 정책

을 중심으로 합리적 선택을 하는 행위자들이 정책결정 과정에서 딜레마 상황에 부딪혔을 때 어떤 메커니즘으로 선택을 내리고, 그 결과 정책이 어떻게 변화하는지를 이론화하였다. 여기에서 전제하는 딜레마 상황이란 “주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하며, 상충되는 가치가 선택상황 속에서 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, 대안들 간에 (...) 중요성이 비슷하기 때문에 대안의 선택이 곤란한 상황”이다(김태은 외, 2008:372). 저자들은 이러한 딜레마 상황이 정책결정자의 객관적 합리성에 제약으로 작용한다고 주장함으로써, 행위자의 객관적 합리성을 절대적이고 외생적인 것으로 전제하는 합리적 선택이론에서 한 발 더 나아간 접근을 하고 있다고 볼 수 있다.

3절. 기존 연구의 한계

그러나 역사제도주의나 합리적 선택 이론으로 접근하는 것은 2009년에서 2013년 사이 발생한 은산분리 정책 전환을 효과적으로 설명하지 못한다. 우선 역사 제도주의는 제도의 '경로의존성'(path dependency)을 중심으로 제도의 연속을 설명하지만, 그렇기 때문에 기본적으로 제도의 급격한 변화를 이론적으로 설명하지 못하는 취약점을 가지고 있다. 물론 역사 제도주의에서도 '단절된 균형'(punctuated equilibrium)이라는 개념을 통해 변화를 설명하려는 시도를 하고 있다(김선희, 2009). 그러나 이는 변화를 외생적인 요인에 의존해 설명하려는 시도로서, “변화에 대해 부정합하고 불완전한 이론적 모형이라는 비판”을 받고 있다(김선희, p. 338). 또한 은행법 개정 연혁을 통해 살펴보았듯이 은산분리 제도는 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 2009년과 2013년 사이 기간이 아닐 때에도 늘 변화해왔다. 이 모든 변화를 외생적인 원인으로만 설명하려 하는 것은 무리가 있다.

합리적 선택 이론에 의거한 분석 역시 2009년부터 2013년 간 벌어진 두 차례의 은행법 개정을 충분히 설명하지 못한다. 합리적 선택 제도주의는 효용을 극대화 하려는 행위자의 역할을 강조하고 행위자의 선호체계와 이해(interest)이 고정되어 있다는 경제학적 전제를 받아들이고 있다. 하지만 2009년 법률과 2013년 법률이 개정되는 과정에서 행정부와 국회를 장악하고 있는 핵심 세력이 유사하다는 점을 고려했을 때, 행위자가 고정된 선호체계와 이해를 가지고 있다는 전제는 제도의 변화를 설명하는데 있어서 난관에 봉착하게 된다. 2009년에는 한나라당이, 그리고 2013년에는 새누리당이 정부와 국회의 중심 세력으로 자리하고 있었던 당시의 상황을 고려할 때, 새누리당이 과거 자신의 개혁을 무력화하려는 시도는

하나의 고정된 이해로 직관적으로 설명되지 않는다.

앞서 살펴보았던 딜레마 상황에서의 정책결정과정을 보는 접근 방식은 기존의 합리적 선택 이론에서 전제하는 고정된 선호와 이해가 변화하고 재구성될 수 있는 상황을 제시함으로써 보다 뛰어난 설명력을 가진 접근 방식이라 할 수 있다. 그러나 딜레마 연구에서 제시하는 분석들은 2009년 은행법과 2013년 은행법의 개정 이유를 설명하는데 부합하지 않기 때문에 한계를 가진다. 선택지 A와 선택지 B 중 어느 것도 선택할 수 없는 딜레마는 개인이 선호의 재구성을 거쳐 기존에 제시되지 않았던 새로운 선택지 C를 고르게 되는 과정을 설명하는 변수로 등장한다. 그러나 2009년과 2013년 개정은 ‘딜레마 상황’에 봉착했다고 보기 어렵다. 2009년 은행법과 2013년 은행법은 모두 은산분리 강화와 은산분리 약화라는 두 가지의 선택지를 가진 상황에서 새로운 선택지가 아닌 기존의 선택지 중 하나를 택하는 결정을 내렸기 때문이다. 따라서 2009년과 2013년 은행법 개정 과정에서 딜레마 상황은 변수로 작용하지 못했음을 알 수 있다.

은산분리 정책의 재벌 규제로서의 효과가 미미하다는 주장이 사실이라면, 이는 2009년 은행법과 2013년 은행법이 개정되는 과정에서 적절한 설명을 제시하는 것처럼 보인다. 은행법 제16조2항은 재벌규제로서 효력을 상실했기 때문에 이 조항에 대해 이해관계를 가진 행위자가 많지 않다고 판단할 수 있다. 은행법의 은산분리 조항에 얽힌 이해관계가 적다는 뜻은 이 조항을 변경하는 것의 비용이 매우 낮은 상태임을 뜻한다. 따라서 은산분리 제도의 효력이 사라진 것은 그 자체로 2009년 은행법과 2013년 은행법 개정을 가능하게 하는 조건으로서 작용했을지도 모른다.

그러나 이와 같은 주장이 사실이라면, 이 역시도 은산분리 제도의 반복적인 개혁을 충분히 설명해주지 못하는 한계를 가지고 있다. 은산분리가

규제로서 효력을 상실했다면, 왜 은산분리는 반복적인 개혁 대상이 되는가? 이해관계가 적어서 개혁 비용이 낮은 제도를 개혁하는 것에도 최소한의 비용이 들어가기 마련이다. 은산분리를 개혁함으로써 얻고자 하는 효과가 존재하지 않는다면, 이 비용을 지불해가면서 은산분리 제도를 반복적으로 개혁하는 이유는 무엇일까? 기존 연구들은 이러한 질문에 답을 제공해주지 못하고 있다.

4절. 본 연구의 출발점

딜레마 연구에 대한 검토를 시작으로 본 글이 나아갈 방향을 잡아보도록 하자. 기존 연구에 따르면 딜레마 상황이란 이해관계의 대치 상황으로 주어진 선택지 중 어느 것도 선택할 수 없는 상황이다. 그러나 2009년 은행법과 2013년 은행법은 은산분리 완화와 은산분리 강화라는 두 가지의 주어진 선택지 중 각각 서로 다른 선택지를 선택하는 결과를 낳았다. 이는 2009년과 2013년에 은행법 개정 과정은 딜레마 상황이 아니었다는 말이 된다. 즉, 2009년과 2013년 모두 실질적인 이해관계가 대치되지 않았기 때문에 주어진 선택지 중 하나를 선택할 수 있었다고 유추해볼 수 있다.

우선 2009년 은행법 개정 당시에는 딜레마가 존재하지 않았을 것이라는 점이 쉽게 설명 가능하다. 2009년 은행법 개정은 은산분리를 완화함으로써 비금융주력자와 산업자본, 즉 기업이 의결권을 가진 은행주식을 소유할 수 있는 한도를 상향하였다. 이는 기업이 은행에 미치는 영향력을 증가시켜 자신의 자금 조달과 운용을 수월하게 할 수 있는 수단을 제공한 것이다. 그리고 이러한 개혁을 추진한 당시 정부는 이명박 정부와 한나라당 국회로, 모두 기업친화적인 태도를 가지고 있는 행위자였다. 따라서 2009년의 경우에는 모두의 이해관계가 맞아떨어졌기 때문에 은산분리 완화라는 결과가 나왔다고 생각해볼 수 있다.

그러나 2013년 은행법 개정 당시 상황을 살펴보면 정책결정과정에서 서로 대치되는 이해관계가 존재하지 않았다는 점을 받아들이기 쉽지 않다. 우선 2013년 은행법 개정은 비금융주력자의 은행 주식 소유 한도를 9%에서 다시 4%로 하향함으로써 기업이 은행에 영향을 미칠 수 있는 수단을 제한하는 개정이었다. 이는 기업이 자금을 조달하고 운용할 수 있

는 수단을 제한하는 것으로, 기업의 이해에 반하는 개혁이라 생각할 수 있다. 또한 2013년 개정안이 발의되는 상황에서 주요 정책결정자들은 2009년과 마찬가지로 기업친화적인 경제정책을 구사해왔던 새누리당 정권과 새누리당 국회였다. 따라서 기업의 이익을 제한하는 은산분리 강화 정책은 기업과의 관계에서도 이해관계의 마찰을 빚을 수 있을 뿐 아니라, 정부 내에서도 이해관계의 충돌을 가져올 수 있는 정책이었다. 그럼에도 불구하고 2013년에 은산분리 강화 법률이 시행될 수 있었다는 것은 은산분리 강화가 실질적인 이해관계의 충돌을 불러올만한 제도 변화가 아니라는 점을 시사한다.

이 같은 분석은 은산분리 제도의 효과에 의문을 제기하는 연구들과도 일맥상통하는 바가 있다. 따라서 은산분리 제도의 효과를 검토하는 것을 시작으로 연구를 진행하고자 한다.

3장. 이론적 분석틀

1절. 상징정치

본 글은 2009년과 2013년의 은산분리 제도 개혁을 검토하는데 적합한 이론적 분석틀로 ‘상징정치’(symbolic politics) 개념을 소개하고자 한다.

정책결정과정에서 상징정치는 정치인과 정책결정자들이 선거에서 승리나 정치적 이익을 위해 유권자에게 높은 가시성과 단기적 효과를 가지는 의제나 정책을 제시하는 것을 의미한다. 이러한 행동의 실제 효과는 의문시되지만, 문제가 되는 대상에 대해 “뭔가 하고 있는” 모습을 보여줄 수 있는 장점이 있다. 이를 통해 정치인들은 “정치적 신망”을 얻을 수 있는 것이다(정문기, 218면). 따라서 상징적 정치적 행동은 그 결과가 아니라 행동 자체로 의미를 가진다고 볼 수 있다. 상징정치에 대한 이론적 연구는 주로 정치적 행위(action)의 청중이 되는 일반 대중의 역할을 중요하게 다루고 있다. 나아가 정치적 행위에 대한 대중의 인식이나 반응이 그 행동의 실질적인 내용이나 결과보다 중요하다는 전제를 가지고 있다(Stolz, 2007).

상징 정치는 정치학, 심리학, 그리고 사회학에서 모두 다루어지고 있는 주제이다. 각각의 분과가 상징 정치에 접근하는 방식은 조금씩 차이가 있다. 특히 대중과 상징의 관계를 설정하는 지점에서 정치학, 심리학, 그리고 사회학의 분과별 차이가 나타난다. 정치학자인 에델만(Edelman)은 정치적 행위를 상징으로 묘사하는데, 이때 상징은 그 청중을 안심시키거나 위협하는 역할을 맡는다(Edelman, 1985, 1971). 심리학자인 씨어

스(Sears)는 개인을 기본 분석 단위로 두는 심리학적 관점에서 출발하여 상징 정치와 개인의 인식을 연결하여 설명하고 있다(Sears, 1995). 그의 연구는 정치적 상징들이 개인의 주목을 끌고 감정을 자극하는 방식에 초점을 맞춘다. 상징 정치와 개인 심리를 연결지어 정치적 상징들이 실질적인 비용과 혜택의 계산이 아니라 상징들이 이미 가지고 있던 경향성에 의해 개인의 심리를 자극하는 방식을 살펴보려는 것이다. 이와 반대로 사회학에서는 사회 운동을 설명하기 위해 상징 정치를 접목시키는 경우가 많다. 거스필드(Gusfield)의 연구는 금주 운동(Temperance Movement)이 도덕적 운동이자 계급 정치의 맥락에서 서로 다른 사회 집단 간의 상징적 갈등을 의미했음을 보여준다(Gusfield, 1986).

그러나 세 분과가 모두 공유하는 상징 정치의 이론적 전제들도 있다. 이는 크게 두 가지 전제로 정리될 수 있다.

첫 째, 정치적 행위는 상징으로 여겨진다. 그리고 상징의 의미는 그 행위의 대상으로부터 온다(Gusfield, 1986). 특정한 상황을 문제 삼기 위해서는 그 상황을 문제라고 수용하는 청중의 인식이 반드시 수반되어야 한다. 누군가가 특정한 상황에 대해 문제를 제기하고 정치적 행위의 필요성을 주장할 때, 그 행위의 대상이 되는 청중이 해당 주장에 공감하지 못한다면 정치적 행위가 발생할 수 없다는 것이 상징정치의 기본 전제이다(Edelman, 1985). 이러한 관점에서 본다면 정치적 행위의 내용은 그 행위에 대한 청중의 인식이나 반응보다 중요성이 떨어지게 된다.

둘 째, 정치적 행위의 대상은 기본적으로 일반 대중을 전제로 한다. 정치적 행위는 일반 대중에게 받아들여지는 의미, 그리고 일반 대중이 상징에 의해 조종되는 방식을 중심으로 분석된다(예: Edelman 1985, 1971; Gusfield 1986; Cobb & Elder 1976; Kerzer 1988; Sears 1995; Sherkat & Ellison 1997). 일반적으로 과도한 생략이나 왜곡

을 야기하는 상징들, 스테레오 타입, 문제의 내면화, 지나친 단순화, 그리고 모호하고 복잡한 상황에 대한 거부감 등이 일반 대중을 상징적 정치 행위에 반응하도록 만든다고 여겨진다(Elderman 1964; Stolz 2002).

정치적 행위는 상징으로서 기능한다. 그리고 이러한 상징은 일반 대중이나 특정한 청중을 안심시키거나, 위협하거나, 메시지를 전달하거나, 교육시키는 역할을 한다(Stolz, 2002). 상징 정치의 관점을 정부의 정책결정과정을 적용시키는 것은 경쟁적인 이익들의 갈등을 넘어서는 정책 결정 분석을 가능하게 해준다.

정책결정과정을 상징 정치의 관점으로 분석할 때 주요 분석 대상은 정부와 정치적 행위의 청중이다. 정치적 행위의 청중은 일반적으로 대중으로 정의되지만 분석 대상이 되는 정치적 행위의 성격에 따라 특정한 조직이나 이익집단을 대상으로 하는 경우도 있다. 또한 정부 기관은 “사회,” “일반 의지,” 혹은 “공공 이익”으로 정의되는 것이 아니라, 규제와 혜택의 대상이 되는 사람들의 도구로서 여겨진다. 그러나 정부 기관의 역할은 도구적인 것에 국한 되는 것은 아니다. 정부 기관은 도구적인 역할을 수행하면서도, 동시에 정치체(polity)를 대변하는 표현적 기능(expressive function)을 수행한다(Edelman, 1985). 이는 증오와 반발을 야기할 수 있는 사적 수단에 맞서서 대중을 만족시킬 수 있는 공적인 정치적 수단의 인상(impression)을 형성하고 이를 유지하는 기능이다.

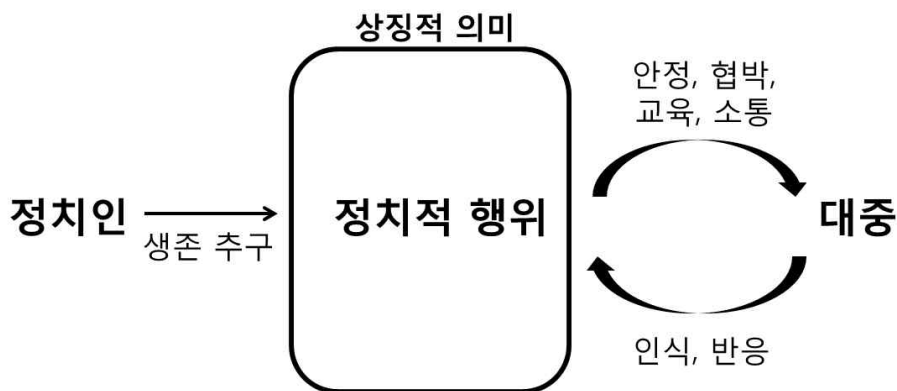
정부 기관을 위와 같이 해석한다면, 그 안에서 활동하는 정치인들은 어떻게 정의해야 할까? 우선 정치인들이 수행하는 상징적인 역할을 살펴보자. 특정한 정치인이 정당한 절차를 거쳐 공직을 맡게 된다면 그는 그가 속한 정부 기관의 일부분, 혹은 전부를 상징하게 된다. 특히 대통령과 같은 국가 수장의 경우에 해당 정치인은 국가(state) 전체의 상징으로서 여겨질 수 있으며, 그의 정치적 행위 역시 이러한 맥락에서 해석될 가능

성을 가지게 된다(Edelman, 1985).

그러나 동시에 상징 정치 연구에서 정치인은 본인의 정치적 생존을 추구하는 개인으로서 정의된다. 이는 합리적 선택 제도주의에서 정부의 행위자를 이기적이고 합리적인 개인으로 정의하는 것과 동일하다. 정치인은 정치적 행위를 행함으로써 그 행위가 내포한 상징을 일종의 도구로 활용한다. 이때 정치적 행위와 그 상징적 의미는 대중을 대상으로 만족, 협박, 교육, 소통 등의 기능을 하는 도구로서 사용되게 된다. 그리고 이러한 정치적 행위의 목표는 정치인 개인의 정치적 생존이기 때문에, 상징 정치와 선거를 연결해 분석하는 연구들도 쉽게 찾아볼 수 있다(정문기, 2008). 따라서 정치인들은 자신의 지지도를 높이고, 자신이 중요한 문제에 대해 관심을 가지고 있으며, 적합한 행동을 하고 있다는 것을 대중에게 보여주기 위한 상징적인 이유들로도 법안을 만들게 된다(Ovink et al., 2016).

이를 도식화 하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 상징정치의 이론적 분석틀



2절. 연구 가설

2009년과 2013년의 은행법 개정은 실질적인 규제 완화의 효과나 재벌 규제 강화의 효과를 목표로 한 것이 아니라, 정치적 생존(political survival)과 지지로 정의되는 정치인들의 이익을 위해 제시된 정책이다. 한국 정치에서 은산분리 제도 개혁은 사실상 개혁 자체의 효과보다 그 개혁을 행하는 모습을 보여주는 것이 핵심이다.

본 글은 2009년과 2013년의 은행법 개정이 각각 상징적인 맥락에서 행해진 개혁이라고 주장하고 있다. 이러한 주장을 하기 위해서 본 글은 세 가지 가설을 세우고 이를 검증하고자 한다.

i. 은산분리 개혁의 결과보다 개혁의 수행이 중요했다.

은산분리 개혁은 하나의 정치적 행위이다. 이기적이고 합리적인 개인으로서의 정치인이 은산분리 개혁을 시행하기 위한 유인으로는 크게 두 가지 유인을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 유인은 은산분리 제도의 개혁의 결과가 직접적으로 자신의 이익에 부합하는 것이다. 금융권이나 기업을 주요 지지층으로 가지고 있는 정치인이 있다면 해당 분야에서의 규제 완화는 자신의 지지 기반을 확고하게 만드는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 두 번째 유인은 반대로 제도의 개혁의 결과와 상관 없이, 제도의 개혁을 수행하는 것이 자신의 이익에 부합하는 것이다. 이 경우 정치인은 제도 개혁의 결과가 낳을 효과의 직접적인 비용과 혜택을 계산하고 이에 따라 움직이는 것이라기보다, 제도 개혁의 행위가 가지는 상징적 의미를 사용하는 것이라 볼 수 있다. 정치인이 개혁을 추구하는 모습을 보이는 것 자체가 대중에게 메시지를 전달하고 반응을 이끌어내는 도구로 사용될 수 있기 때문이다.

은산분리 개혁이 상징정치의 맥락에서 일어난 개혁이라고 주장하기 위해서는 은산분리 개혁의 결과보다 개혁을 이행하는 행위가 더 큰 의미를 가지는 것을 보여줄 수 있어야 한다.

ii. 은산분리 제도는 대중의 반응을 이끌어내는 상징적인 의미를 가지고 있다.

은산분리 개혁이 상징 정치의 일환으로 시행되기 위해서는 다음 조건을 만족시켜야 한다. 우선 첫 째, 대중이 은산분리 제도 개혁의 중요성을 인식하고 이에 반응할 수 있어야 한다. 은산분리 제도 개혁이 정책 아젠다로 선정되기 위해서는 개혁의 필요성을 주장하는 사람들이 제기하는 문제 의식을 대중이 인지하고 있어야 한다. 만약 대중이 은산분리 개혁에 대해 아무런 관심이 없고, 반응을 하지 않으며, 은산분리 제도가 개혁 대상이 되어야 한다는 문제제기조차 인식하지 못한다면 개혁을 행하는 정치적 행위는 별다른 상징적 의미를 가지지 못할 것이다.

둘 째, 대중이 은산분리 제도에 반응하는 방식으로부터 은산분리 제도 자체가 가지는 상징적 의미가 도출된다. 은산분리 제도를 개혁하려는 정치적 행위가 발생했고, 대중이 이를 인식하고 관심을 가진다고 가정한다고 해도, 대중이 은산분리 개혁에 대해 통일된 반응을 보일 것이라고 예상할 수는 없다. 일반 대중들 사이에서 의견의 차이는 반드시 존재할 수 밖에 없고, 따라서 은산분리 개혁의 정치적 행위에 대한 반응은 크게 찬성과 반대의 논쟁적인 반응으로 나뉠 것이다. 그러나 은산분리 제도가 가지는 상징은 이러한 갈등적 반응의 안에서도 충분히 도출될 수 있다. 은산분리 제도의 개혁 방안에 대해 논쟁하기 위해서는 논쟁에 참여하는 사람들이 은산분리 제도의 역할과 그 의미에 대한 인식을 공유하고 있어야 한다. 따라서 은산분리 제도의 개혁에 대한 대중적 합의가 존재하지 않는

다고 가정하더라도, 은산분리 제도를 인식하는 방식에서는 합의가 존재할 수 있다. 그렇기 때문에 은산분리 개혁이라는 정치적 행위에 대한 대중의 반응이 존재한다면, 그로부터 은산분리 제도가 가지는 상징적 의미를 도출해 낼 수 있다.

iii. 은산분리 개혁은 당시 정치인들의 정치적 생존에 기여했다.

정치인은 정치를 통해 자신의 이익을 추구하는 이기적이고 합리적인 개인이다. 그리고 정치인에게 있어서 이익이란 자신의 정치적 생존을 의미하는 것이라고 전제할 수 있다. 정치인은 자신의 정치적 생존을 늘리기 위해 정치적 행위를 구사한다. 상징정치는 정치인이 대중을 상대로 정치적 행위를 행할 때 그 행위가 가지는 상징적 의미가 정치인의 이익, 즉 정치적 생존에 어떻게 부합하는지 살펴본다. 따라서 은산분리 제도를 개혁하려는 행위도 당시 개혁을 주도한 정치인의 정치적 생존에 부합했을 것이라 볼 수 있다. 은산분리 개혁의 결과보다 개혁의 행위 자체가 더 중요했다는 가설 (i)이 참이라면, 은산분리 개혁은 그 개혁의 행위가 가지는 상징적 의미를 이용함으로써 자신의 정치적 생존을 도모하려는 정치인의 선택이었다고 유추해 볼 수 있다.

3절. 연구의 방법론

위 가설들을 검증하기 위해 본 글이 채택한 방법은 과정 추적(path tracing)이다. 우선 2009년 은행법 개정의 실질적인 효과를 살펴보기 위해 2009년부터 2013년 사이 4년 동안 주요 은행들의 발행 주식의 지분 소유 현황의 변화를 추적한다. 해당되는 데이터는 금융감독원 공시 웹사이트에서 공개되는 은행들의 분기 및 반기 보고서에서 발췌하였다. 2009년 은행법 개정으로 산업자본이 소유할 수 있는 은행의 주식 한도가 상향되고 2013년 한도가 다시 하향되기 전까지 그 사이 기간동안 기업들이 실제로 자신의 은행 주식 소유분을 증가하려 했는지를 살펴봄으로써 은산분리 제도의 개혁이 실질적으로 초래한 변화를 검토한다.

그 다음으로 2012년 대선을 앞두고 등장한 은산분리 개혁 공약과 2013년 은행법 개정까지의 기간동안 발생한 정치적 행위들을 추적한다. 주요 행위자였던 박근혜 대선 캠프와 새누리당을 중심으로 19대 국회에서 먼저 발의되었던 은산분리 법안이 대선 공약을 거쳐 박근혜 정부에서 법 개정에 성공한 기간 동안 은산분리 제도에 대한 그들의 정치적 행위들을 검토해본다. 2013년 은행법 개정의 전후 과정을 추적하면서 본 글은 단순히 은행법 하나만을 살펴보는 것이 아니라, 박근혜 대통령후보가 은산분리 강화와 함께 공약으로 내세웠던 금산분리 공약들의 등장과 이행 혹은 그 실패를 함께 살펴볼 것이다. 이를 통해 은산분리 개혁과 같은 시기에 등장한 개혁의 아젠다들이 은산분리 개혁과는 다른 과정을 거쳐 다른 결과로 이어지는 것을 볼 수 있다. 같은 시기에 같은 행위자에 의해 등장한 공약이 서로 다른 결말을 맞는 과정을 분석함으로써 은산분리 제도가 개혁에 성공할 수 있었던 이유를 살펴볼 것이다.

4장. 사례분석

1절. 은산분리 제도의 실효성 평가

은산분리 정책에 얽혀있는 이해관계를 조금 더 면밀하게 살펴보기 위해 2009년 은행법 개정과 2013년 은행법 개정의 개정 이유들을 비교하는 것에서 분석을 시작하고자 한다.

2009년 은행법 개정의 개정 이유는 “비금융주력자(산업자본) 등에 대한 은행주식 보유규제를 해외 입법례 등을 감안하여 완화하되 이에 상응하여 은행 대주주 등에 대한 검사·감독 기능은 강화함으로써 국내 은행산업의 경쟁력을 제고하려는 것”으로, 해외의 기준에 맞추어 국내 기준을 완화하겠다는 입장을 보이고 있다. 이에 비해 2013년 은행법 개정 이유는 “2009년 규제완화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 금산분리제도를 완화하였으나, 이는 재벌에게 모든 자본이 집중되는 심각한 경제적 불균형을 초래할 수 있고, 은행의 사금고화 및 이해상충 문제, 대주주인 기업부실의 은행 전이 등으로 인하여 은행의 건전성 및 금융시스템 안정성에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로, 금산분리제도를 다시 강화하려는 것”으로, 2009년 개정의 결과 은산분리가 완화되어 발생할 폐해를 막기 위해 은산분리를 다시 강화시킨다는 목표를 가지고 있다.

두 개정 이유를 나란히 비교했을 때 흥미로운 점은 2009년 은행법 개정과 2013년 은행법 개정의 상이한 정책목표는 4년이라는 매우 짧은 기간 안에 나타났다는 점이다. 2009년에는 한국 금융 경제의 경쟁력을 제고할 수 있었던 은산분리 완화가 4년 만에 갑자기 재벌으로의 자본 집중을 야기하는 원인으로 지목되었다. 하지만 국내 은행의 경쟁력 성장의 동

력이라 평가 받던 은산분리 완화가 4년 만에 자본 집중에 의한 경쟁력 하락의 원인으로 지목될 만큼 급격한 자본 집중 현상이 발생했을지 의문이다.

이를 살펴보기 위해 본 연구는 2009년 은행법 개정안이 시행된 이후 2013년에 은행법이 다시 개정되기까지 사이 기간동안 은행의 주식지분을 소유하고 있는 주체들에 변화가 있었는지 살펴보기로 했다. 2009년 은행법이 개정되고 비금융주력자의 금융기관 발행주식 소유한도가 4%에서 9%로 상향조절 되었다. 따라서 재벌들이 은행의 발행주식을 소유하는 방식으로 금융권 안의 영향력을 확대하는 것이 자신의 이익에 부합하다고 판단했다면, 해당 개정안이 시행된 이후 재벌들의 은행 지분은 올라갔을 것이라 예상할 수 있다. 반대로 2013년 19대 국회는 은행법 제16조2를 다시 개정하여, 비금융주력자의 금융기관 발행주식 소유한도를 9%에서 4%로 낮췄다. 즉, 은산분리를 강화하고 재벌이 금융권에 미치는 영향을 견제하는 효과를 목표하는 법안이라 할 수 있다. 이 개정안이 통과되면 은행주식지분을 4% 이상 가지고 있는 비금융주력자는 자신의 은행주를 매각해야 한다. 따라서, 2009년 개정으로 기업들의 은행지분소유가 증가하였다면, 본 개정안이 통과된 이후 기업들은 자신들의 은행지분을 매각하는 등의 방법으로 소유지분을 낮추었을 것이라 예상할 수 있다.

은행의 주식 지분에 대한 데이터는 금융감독원 공시 사이트⁵⁾에서 공개되는 은행들의 분기 및 반기 보고서에 명시되어 있는 최대주주와 5% 지분 이상을 소유한 주주 목록을 보고 발췌하였다.

조사 대상이 되는 은행들은 한국신용평가의 2016년 은행분석보고서에 나타난 국내은행 구조에 기초해 선정하였다. 그림1에 명시되어 있는 은

5) <http://dart.fss.or.kr>

행 중 특수은행과 지방은행, 외국은행을 제외한 시중은행 6곳(국민은행, 하나은행, 우리은행, SC은행, 신한은행, 씨티은행)과, 2012년 하나금융지주로 병합된 외환은행을 포함한 총 7개의 은행을 대상으로 한다.

〈그림2〉 국내은행 구조⁶⁾



위와 같은 기준으로 조사한 결과, 2009.10.10.(2009년 은행법 개정안 시행일)과 2013.08.13(2013년 은행법 개정일) 사이 나타난 은행의 주식지분소유 변동사항을 다음 표들로 정리하였다.

6) KIS(한국신용평가) 은행분석보고서(2016) 발췌

〈표2〉 우리은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	우리금융지주(100)	없음	우리금융지주(100)	없음
2009.12.31	동일	동일	동일	없음
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

〈표3〉 국민은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	KB금융지주(100)	08.02.20 국민연금공단(4.44) 08.09.29 KB금융지주(100) 이후 변동없음	KB금융지주(100)	없음
2009.12.31	동일	없음	동일	없음
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

우리은행과 국민은행의 경우 해당 기간 동안 지분 소유 현황이 특별한 변동사항을 보이지 않았다. 우리은행의 경우 우리은행의 금융지주회사인 우리금융지주가 2009년부터 2013년까지 우리은행의 주식을 100퍼센트 소유하고 있었음을 알 수 있다. 은산분리가 완화된 이후에도 우리금융지주회사를 제외한 타 기업이 우리은행의 주식을 소유하려 했던 흔적은 찾을 수 없다.

국민은행의 경우 은산분리 완화 개혁 이전인 2008년 최대주주가 국민연금공단에서 KB금융지주로 변경되었다. 이후 우리은행과 마찬가지로 국민은행의 주식지분은 100퍼센트 KB금융지주가 소유하고 있었다. 은산분리 완화 개혁 이후에도 국민은행 주식을 소유하려는 기업의 움직임을 포착할 수 없었다.

〈표4〉 한국외환은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02)	LSF-KEB Holdings, SCA(64.62-> 51.02)	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02) 한국수출입은행(6.25) 한국은행(6.12)	없음
2009.12.31	동일	없음	동일	없음
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02) 한국수출입은행(6.25) 한국은행(6.12) 국민연금(5.03)	동일
2010.09.30	동일	동일	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02) 한국수출입은행(6.25) 한국은행(6.12) 국민연금(5.34)	동일

〈표4-1〉 한국의환은행 은행주식지분소유 변동사항(계속)

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2010.12.31	동일	동일	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02) 한국수출입은행(6.25) 한국은행(6.12)	30.37%
2011.03.31	동일	동일	동일	자료없음
2011.06.30	동일	동일	동일	자료없음
2011.09.30	동일	동일	동일	자료없음
2011.12.31	동일	동일	동일	자료없음
2012.03.31	하나금융지주 (57.66)	12.02.29 변동	하나금융지주(57.66) 한국은행(6.12)	자료없음
2012.06.30	하나금융지주 (60.00)	동일	하나금융지주(60.00) 한국은행(6.12)	자료없음
2012.09.30	하나금융지주 (60.07)	동일	하나금융지주(60.07) 한국은행(6.12)	자료없음
2012.12.31	하나금융지주 (60.00)	동일	하나금융지주(60.00) 한국은행(6.12)	31.34%
2013.03.31	동일	동일	동일	자료없음
2013.06.30	하나금융지주 (100)	13.04.05 변동	하나금융지주(100)	없음

한국의환은행은 해당 기간 동안 가장 활발한 주식지분소유의 변동을 보여준 은행이다. 2009년부터 2011년까지 2년간 한국의환은행의 최대주주는 LSF-KEB Holdings SCA였다. 2012년 하나금융지주회사가 57.66퍼센트의 지분으로 한국의환은행의 최대주주가 되었다. 이후 하나금융지주회사는 꾸준히 지분을 늘려 2013년 6월 100퍼센트의 지분으로 한국의환은행을 인수합병하는 결정을 내렸다. LSF-KEB Holdings SCA가 최대주주를 유지하던 기간에도 구체적인 주식지분소유 현황은 지속적으로 변화해왔음을 볼 수 있다. 그러나 꾸준한 변화 과정 속에서도 은산분리 완화 개혁이 해당 은행의 주식 보유 현황에 미친 효과는 미미해 보인다. 주식지분소유 현황이 꾸준히 변화해 왔음에도 불구하고 2009년 은산분리 완화 개혁 이후에 금융권 회사를 제외한 산업자본들이 한국의환

은행의 주식을 소유했던 흔적을 찾을 수 없기 때문이다.

〈표5〉 하나은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	하나금융지주 (100)	없음	하나금융지주 (100)	없음
2009.12.31	동일	없음	동일	없음
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

한국외환은행과는 다르게 하나은행은 2009년부터 2013년까지 하나금융지주회사가 주식의 100퍼센트를 소유하고 있었다. 이는 앞서 살펴본 우리은행이나 국민은행과 유사한 행태이다. 이러한 지분율은 하나금융지주회사가 한국외환은행을 인수합병 하는 과정에서도 마찬가지로 유지되었다. 2009년 은행법 개정 이후 다른 기업이 하나은행의 주식을 소유하려 했던 흔적을 찾을 수 없었다. 따라서 은산분리 완화는 하나은행의 주식지분 소유에 영향을 미치지 못했다고 할 수 있다.

〈표6〉 SC은행⁷⁾ 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	한국스탠다드차타드금융지주(100)	2009.06.30. Standard Chartered NEA Limited(100)에서 한국스탠다드차타드금융지주(100)로 변경	한국스탠다드차타드금융지주(100)	없음
2009.12.31	동일	없음	동일	동일
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

SC은행(스탠다드차타드은행) 역시 은산분리 완화 개혁의 영향을 받지 못한 것으로 보인다. 조사 대상 기간 동안 SC은행의 주식은 한국스탠다드차타드 금융지주회사가 100퍼센트 소유하고 있었으며 별 다른 변동사항을 보이지 않았다. 2009년 6월 SC은행의 최대주주가 Standard Chartered NEA Limited에서 한국스탠다드차타드금융지주회사로 변경되었는데 이는 우리은행, 국민은행, 하나은행처럼 해당 은행의 금융지주회사를 설립하는 형태를 따라가는 것으로 보인다.

7) Standard Chartered 은행

〈표7〉 신한은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	신한금융지주(100)	없음	신한금융지주(100)	없음
2009.12.31	동일	동일	동일	동일
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

신한은행 역시 조사 대상 기간 내에 주식지분보유현황에 별 다른 변화를 발견하지 못했다. 당시 주요은행들과 마찬가지로 신한금융지주회사가 신한은행의 주식 지분을 100퍼센트 소유하고 있었음을 알 수 있다. 따라서 은산분리 완화 개혁의 영향을 받지 못한 것으로 보인다.

〈표8〉 씨티은행 은행주식지분소유 변동사항

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2009.09.30	COIC ⁸⁾ (80.58)	없음	COIC(80.58) Citibank N.A.(19.38)	지분 0.04
2009.12.31	COIC(99.96)	Citibank N.A.가 COIC로 주식 양도	COIC(99.96)	지분 0.04
2010.03.31	동일	동일	동일	동일

〈표8-1〉 씨티은행 은행주식지분소유 변동사항(계속)

시기	최대주주(지분)	최대주주 변동 현황	5%이상 주주(지분)	소액주주 현황
2010.06.30	한국씨티금융지주 (100)	2010.06.01. 변동	한국씨티금융지주 (100)	없음
2010.09.30	한국씨티금융지주 (100)	동일	한국씨티금융지주 (100)	없음
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일	동일

씨티은행 역시 은산분리 완화 개혁의 영향을 받지 않은 것으로 보인다. 조사 대상이 되는 기간 내에 한국씨티금융지주가 설립되어(2010.06.01. 설립) 씨티은행의 최대 주주가 변동되었다. 하지만 COIC도 씨티그룹 계열사임을 감안할 때 실질적 주주 변동사항은 없다고 볼 수 있으며, 따라서 타 기업이 씨티은행의 주식을 소유한 적은 없다. 오히려 씨티은행의 최대주주 변동은 다른 은행들과 마찬가지로 금융지주회사를 설립하여 은행을 소유하는 최근 경향을 반영한 결과라고 해석해야 할 것이다.

앞서 살펴본 주요 은행들의 주식 지분 소유의 변동을 정리하자면 다음과 같다.

8) Citibank Overseas Investment Corporation

〈표9〉 은행의 주주 변동사항 종합(우리, 국민, 외환, 하나)

시기	우리은행	국민은행	한국외환은행	하나은행
2009.09.30	우리금융지주 (100)	KB금융지주 (100)	LSF-KEB Holdings, SCA(51.02)	하나금융지주 (100)
2009.12.31	동일	동일	우리금융지주(100)	동일
2010.03.31	동일	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	동일	동일
2010.09.30	동일	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	하나금융지주(57.66)	동일
2012.06.30	동일	동일	하나금융지주(60.00)	동일
2012.09.30	동일	동일	하나금융지주(60.07)	동일
2012.12.31	동일	동일	하나금융지주(60.00)	동일
2013.03.31	동일	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	하나금융지주(100)	동일

〈표10〉 은행의 주주 변동사항 종합(SC, 신한, 씨티)

시기	SC은행	신한은행	씨티은행
2009.09.30	한국스탠다드차타드 금융지주 (100)	신한금융지주(100)	COIC(80.58)
2009.12.31	동일	없음	COIC(99.96)
2010.03.31	동일	동일	동일
2010.06.30	동일	동일	한국씨티금융지주(100)
2010.09.30	동일	동일	동일
2010.12.31	동일	동일	동일
2011.03.31	동일	동일	동일
2011.06.30	동일	동일	동일
2011.09.30	동일	동일	동일
2011.12.31	동일	동일	동일
2012.03.31	동일	동일	동일
2012.06.30	동일	동일	동일
2012.09.30	동일	동일	동일
2012.12.31	동일	동일	동일
2013.03.31	동일	동일	동일
2013.06.30	동일	동일	동일

실제로 위 기간동안 주요 은행들의 주식 지분 변화를 살펴보면, 외환은행과 씨티은행을 제외한 모든 은행들은 각각 자신의 금융지주회사에 100% 소유되고 있었다. 씨티그룹 계열사에게 지분을 모두 넘긴 씨티은행과, 하나금융지주에 인수 합병된 한국외환은행을 제외하면, 2009년 10월부터 2013년 8월까지 모든 은행들은 모기업 금융지주회사가 지분을 전부 소유하고 있었다. 즉, 2009년 은행법 개정으로 인해 비금융주력자의 은행지분 소유 한도가 4%에서 9%로 상향조정되어 은산분리가 완화되었음에도 불구하고, 비금융주력자들, 특히 그 중에서도 대기업 중심의 산업자본이 은행 주식 지분 소유를 늘렸다는 흔적이 전혀 없고, 나아가 소유했었던 흔적조차 찾을 수 없다.

결과적으로 은산분리 수준을 4%에서 9%로 완화하여 비금융주력자의 은행지분 소유 한도를 늘렸던 2009년 개정안은 한국의 은행들의 주식지분에 별다른 영향을 끼치지 못했다. 오히려 대부분의 은행들은 모회사의 금융지주회사에 속해있는 자회사로 취급되고 있었으며 실질적으로 상장폐지 상태에 머무르고 있었다. 이는 21세기 초반부터 시작된 금융지주회사 설립의 경향이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 금융지주회사 제도는 2000년에 “국내 금융산업의 구조조정을 촉진하고 경쟁력을 강화한다는 명분”으로 만들어졌다(이코노미스트 기사, 2015). 우리금융지주가 해체되어 다시 상장된 우리은행을 제외하면, 지금까지도 대부분의 은행들은 금융지주회사에 속해있다. 현재 우리은행이 상장된 이후 최대주주는 국민연금공단이다.

금융지주회사의 경우 금융지주회사법에 의해 은행과 마찬가지로 비금융주력자의 지분 소유 한도가 규제되어 있다. 2017년 현재 소유 한도는 4%이다. 은행의 경우와 마찬가지로 비금융주력자가 금융지주회사의 지분을 소유하려는 경향 역시 찾아보기 힘들었다.

2009년과 2013년 사이 은행의 주식 소유 현황을 살펴보는 것은 다음과 같은 결론으로 이어진다. 우선 첫 번째 결론은 은산분리 완화가 재벌로의 부의 집중을 우려하게 만드는 효과를 낳지 않았다는 점이다. 이를 통해 우리는 2013년 은행법 개정 이유가 실질적인 상황에 의거한 논증이 아니었다는 점을 알 수 있다. 2009년부터 시행된 은산분리 완화는 2013년 개정안이 우려하는 재벌로의 부의 집중이나 은행의 자금고화의 결과를 낳지 않았다. 더 구체적으로 말하자면, 2009년 은행법 개정은 어떠한 효과도 불러일으키지 않았다고도 말할 수 있다. 이를 통해 내릴 수 있는 두 번째 결론은 은산분리 제도와 기업의 이해관계에 대한 것이다. 2009년 은행법 개정을 통해 은산분리가 유례없는 수준으로 완화되었음에도 불구하고 기업들은 은행의 주식을 소유하려는 움직임을 전혀 보이지 않았다. 은산분리 완화가 기업의 자본 운용과 조달에 도움을 줄 것이라는 예측과는 다르게 기업은 은산분리 완화를 통해 자신의 이익을 추구하려 하지 않았다. 이는 기업은 은산분리 제도에 별 다른 이해관계를 가지고 있지 않다는 것을 보여주는 것이다.

기업이 은산분리 제도에 이해관계가 없다면, 2013년 은행법 개정 당시 딜레마 상황이 발생하지 않은 이유도 설명이 가능하다. 은산분리 강화가 기업의 이해에 반하는 개혁이 아니기 때문에, 기업은 은산분리 강화에 별 다른 반발심을 가지지 않았다. 따라서 기업친화적인 정책을 유지하려는 새누리당도 은산분리 강화를 쉽게 선택할 수 있었던 것이다.

2절. 금산분리 공약 검토

1장에서 살펴본 바와 같이 2012년 대선 당시 박근혜 후보가 금산분리 분야에서 낸 실천과제는 총 4개이며, 그 중 은산분리 강화 과제는 1개였다. 산업자본의 은행지분 보유 한도 축소 공약을 제외한 나머지 공약들은 모두 금융과 보험회사에 대한 규제 도입 및 규제 강화였다. 그러나 은산분리 강화 공약과는 다르게 금산분리를 목표로 하는 공약들은 모두 제대로 이행되었다고 보기 어렵다. 은산분리 강화 공약이 그에 얽힌 기업의 경제적 이해관계가 없고 개혁의 비용이 적어서 이행될 수 있었다면, 반대로 금산분리 강화는 기업의 경제적 이해관계가 존재했기 때문에 개혁의 비용이 컸고, 그 결과 궁극적으로 실행되지 못했다고 유추해 볼 수 있다.

박근혜 대선 공약의 금산분리 분야의 실천 과제 중 공약대로 이행되지 않은 공약들은 다음과 같다:

- ① 금융·보험 계열사가 보유중인 비금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화.
- ② 지주회사에서 금융계열사가 일정요건 이상인 경우 중간금융지주회사 설치 의무화
- ③ 은행과 상호저축은행에 대해서만 시행되는 대주주 적격성 심사를 금융·보험회사로 확대

본 절에서는 각각의 공약의 이행이 불발된 과정을 추적하여 해당 공약에 얽힌 이해관계를 밝힘으로써 한국에서 은산분리 제도와 금산분리 제도의 역할에 차이가 있음을 보이고자 한다.

공약 ① 금융·보험 계열사가 보유중인 비금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화.

2012년 11월 박근혜 대선 후보는 경제민주화 관련 5대 분야 35개 실천과제의 다섯번째 분야로 ‘금산분리 강화’를 제시했다. 그리고 첫 번째 실천과제로 “(재벌 소속) 금융·보험 계열사가 보유중인 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한을 강화하겠다”고 약속했다. 당시 공정거래법(11조)이 재벌에 속한 금융·보험사가 비금융계열사 주식을 갖고 있을 경우 원칙적으로 의결권을 행사할 수 없지만, (경영권 방어 등을 위해) 임원 선임, 정관 변경 등을 할 때는 다른 계열사 주식과 합해 15%까지만 해당 회사의 의결권을 행사하도록 규제하고 있는 것을 더욱 강화하겠다는 취지다.

이후 새누리당은 대선 열흘 전에 내놓은 공약집에서 ‘단독 금융회사 기준’이라는 조항을 추가하여 공약을 만들었다. 지금은 계열사 주식을 합해서 15%로 제한하고 있는 것을 ‘단독 금융회사 기준’으로 바꾸고, 이를 단계적으로 5%까지 줄이겠다는 공약을 발표했다. 이러한 수정이 문제가 되는 것은 이 것이 실질적인 금산분리 강화의 효과를 전혀 가져오지 못한다는 것에 있었다. 당시 시행되고 있던 공정거래법과 새누리당이 제시한 공약을 비교했을 때 오히려 재벌에게 이익이 된다는 분석도 있었다.⁹⁾ 대표적인 사례가 바로 삼성전자의 사례이다. 2012년 당시 삼성전자 주식은 삼성물산 등 비금융계열사가 8.93%를, 금융계열사가 8.74%(삼성생명 7.48%, 삼성화재 1.26%)를 갖고 있었다. 2012년 공정거래법을 적용하면 비금융계열사 지분 8.93%와 금융계열사 지분 6.07%(2.67%는 의결권 행사 못함)를 합쳐 해당 주식에서 15%까지만 의결권을 행사할 수 있

9) 조선비즈. 2013. “‘유명무실 공약’ 재벌금융사 의결권 제한 ‘삼성도 영향 無’” (1/4)

다. 하지만 새누리당이 추가한 ‘단독 금융회사’라는 조항을 따르면 내용대로라면, 삼성의 금융계열사 지분은 삼성생명의 지분과 삼성화재의 지분으로 나누어 계산할 수 있다. 향후 단계적으로 각각의 지분이 5%까지 제한되더라도 삼성생명의 지분 5%, 삼성화재의 지분 1.26%, 그리고 비금융계열사 지분 8.93%를 모두 더하면 삼성계열사가 행사할 수 있는 지분의 총합은 15.19%가 된다. 이는 12년 공정거래법의 한도보다 0.19% 많은 지분이다.¹⁰⁾

이러한 공약은 2012년 9월 새누리당 경제민주화실천모임(이하 경실모)에서 김상민 의원의 대표발의로 국회에 제출한 공정거래법 개정안과는 전혀 다른 모양새를 하고 있다. 대선 두 달전 새누리당에서 내놓은 공정거래법 개정안은 ‘단독 금융회사’라는 조항 없이, 재벌 금융회사들의 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 현행 15%에서 5%로 낮추도록 하는 개정안이었다. 이는 두 말 할 것 없이 금산분리를 강화를 위한 개혁이라고 할 수 있다.

경실모의 개정안은 2012년 10월 김종인 국민행복추진위원장이 보고한 공약에 그대로 반영되었다고 알려져 있다.¹¹⁾ 그러나 해당 공약은 약 한 달 사이 변화를 거쳐서 ‘단독 금융회사’라는 조항이 추가된 채로 대선 10일 전에야 공약집에 실리게 된다. 수정 전의 개혁 내용과 수정 후의 개혁 내용을 비교했을 때 해당 법안이 재벌의 이익을 고려하고 있는 법안이라는 점이 명확하게 드러난다.

공정거래위원회는 2013년 1월 15일 대통령직인수위 보고에서 이런 문제점을 지적하고, 재벌 금융사의 의결권 상한 5%를 개별 금융사별로 적용하지 말고, 해당 재벌 소속 금융계열사 모두를 합쳐 적용하는 수정안을 제시했다. 하지만 수정안도 애초 취지를 제대로 살리지 못하기는 마찬가지

10) 조선비즈. 2013. “비금융계열사 의결권 제한, 금융사 묶어 5%로 제한”

11) 한겨레. 2017. “말로는 “금산분리 강화” 공약집에는 되레 약화 박근혜의 언행불일치”

지다. 삼성전자의 경우 수정안을 적용하면 비금융계열사 지분 8.93%와 금융계열사 지분 5%를 합쳐서 13.93%에 대해 의결권을 행사할 수 있어, 현행법과의 차이가 1.07%포인트에 불과하다. 즉 새누리당이 원래 내놓았던 공정거래법 개정안의 수준에 부합하는 금산분리는 무산되었다.

2012년 9월 김상민 의원을 대표로 발의된 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안은 2012년 11월 12일 정무위원회에 상정되었으나 처리되지 못하고, 2016년 5월 29일 임기만료폐기처리 되었다.

공약 ② 지주회사에서 금융계열사가 일정조건 이상인 경우 중간금융지주회사 설치 의무화

해당 공약은 완전히 새로운 공약이 아니다. 공정위는 2009년에도 중간금융지주회사 설치를 의무화하는 제도를 도입할 필요성을 강조한 바 있다. 그러나 당시에는 특정 기업에 대한 특혜를 제공한다는 의혹을 받고 실행되지 못했다.

중간금융지주회사 설치는 어떤 점에서 금산분리를 강화한다고 볼 수 있을까? 중간금융지주회사 설치를 의무화한다는 것은 한 편으로는 일반지주회사가 금융자회사를 보유할 수 없도록 하고 있는 규제를 완화하는 개혁이다. 그러나 무조건적인 완화는 아니다. 이 공약이 이행되었다면 일반지주회사가 금융자회사를 보유할 수 있지만, 금융회사가 일정규모 및 숫자 이상인 경우는 중간금융지주회사를 설치해야 하는 의무를 가진다. 그러나 일반지주회사의 비금융자회사들은 비금융손자회사들만 보유할 수 있으며, 일반지주회사의 자회사인 금융회사는 금융회사만을 손자회사로 보유할 수 있다. 즉 일반지주회사의 금융 자회사 보유가 허용된다 하더라도 금융과 비금융의 교차출자는 여전히 금지된다.

그럼에도 중간금융지주회사의 도입이 논의되고 있는 것은 복잡한 소유구조를 가진 일부 대기업¹²⁾들의 경우 중간금융지주회사를 도입함으로써 소유구조를 보다 간결화 할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 비금융회사와 금융회사가 혼재하는 재벌체제가 지배적인 현실에서 중간금융지주회사의 도입은 기업체제를 단순화 하고 비금융회사와 금융회사 사이에 일종의 '방화벽'을 만들 수 있는 길을 열어준다는 의의를 가지고 있다(이은정, 2013).

해당 공약은 앞서 논의한 김상민 의원의 대표발의로 국회에 제출한 공정거래법 개정안에 포함되어 있는 개정 및 신설 내용을 기초로 하는 공약이다. 2012년 9월 발의된 이 법안은 이후 지속적으로 논의의 대상이 되었다. 2013년 3월 대통령직인수위원회의 국정과제를 논하는 자리에서 중간금융지주회사 제도는 일반지주회사의 금융회사 보유를 허용하되, 일정 요건 충족시 중간금융지주회사를 의무적으로 설치하도록 하는 제도를 신설하는 과제로서 논의되었다. 이 같은 제도를 신설하는 것은 해당년도 4월에 공정거래위원회의 업무보고에서도 논의되었다.¹³⁾

그러나 앞서 살펴보았듯 김상민 의원 대표발의의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안은 2016년 5월 임기만료로 폐기되었다. 따라서 중간금융지주회사 제도의 신설 역시 현재로서는 무산된 상태다.

하지만 19대 국회 회기가 끝난 2017년 1월 공정거래위원회 업무계획 발표에서 중간금융지주회사 도입이 또 다시 논의되면서 삼성과의 특혜 논

12) 해당 제도가 도입된다고 해서 모든 재벌들이 지주회사로 전환할 수 있는 것은 아니라는 해석도 존재한다. 현행법상에서 지주회사 전환이 불가능한 회사들은 중간금융지주회사 설립이 의무화 된다고 하더라도 소유구조 때문에 지주회사 전환이 불가능 할 것이라는 진단이다. 이에 해당하는 재벌 그룹으로는 특례의 대상으로 자주 지목되는 삼성그룹, 그리고 현대자동차그룹을 제외한 현대그룹이 있다. 그러나 중간금융지주회사 제도는 기존의 제도를 수정하는 것이 아니라 새로운 제도를 신설하는 것이기 때문에 그 정의와 범위를 정의하는 과정에서 충분히 재벌들의 지주회사 전환이 가능하도록 제도를 형성 할 수 있을 것이라는 지적도 존재한다.

13) 파이낸셜뉴스. 2014. "지주사 전환 때 중간금융지주 설치 의무화"

란이 다시 한 번 불거졌다.¹⁴⁾

공약 ③ 은행과 상호저축은행에 대해서만 시행되는 대주주 적격성 심사를 금융·보험회사로 확대

해당 법안은 처음에 2012년 8월 민주당 김기식 의원 대표발의로 금융회사의 지배구조에 관한 법률안으로 제안되었다. 이후 2013년 6월 새누리당 김용태 의원의 대표발의로 같은 취지를 가진 금융회사의 지배구조에 관한 법률안이 제안되었다. 해당 개정안은 2년 뒤인 2015년 6월 정무의원의 제안으로 위원회를 거쳐 본회의에 상정되었고, 2015년 7월 원안이 가결되었다. 이후 2015년 7월 31일부터 공포되었다.

결과만 놓고 보았을 때 해당 공약은 산업자본의 은행주식 소유 한도 축소 공약과 마찬가지로 이행된 공약이라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 은산분리 공약과는 다르게 이 공약은 시기(timing)와 내용적인 측면에서 은산분리 공약과 동일하게 이행되었다고 보기 어렵다.

우선 박근혜 정부 출범 이후 1년 안에 개정에 성공한 은행법과 다르게 금융회사의 지배구조에 관한 법률 중 대주주 적격성 심사에 대한 조항은 총 3년이 넘는 시간동안 국회에서 계류되고 있었다. 이는 은산분리 강화와는 다르게 금융권에 대한 규제 강화는 조율해야 하는 이해관계가 많았음을 의미하는 것이라 유추할 수 있다.

또한 공약의 내용과 개정된 법률의 내용을 비교했을 때 15년도의 금융회사 지배구조 법률이 원안의 금산분리 취지를 충분히 수행하고 있다고 평가하기 어렵다. 대주주 적격성 심사를 금융·보험회사로 확대 공약은 국회에서 몇 차례 수정을 거쳤다. 그 결과 금융회사 지배구조 법률은 대주

14) 이데일리. 2017. “[공정위 업무계획]②”중간금융지주회사법 추진”..이재용 경영승계 탄력?”

주 적격성 심사에 있어서 그 대상을 최대주주 1인으로 제한하는 조항을 두었다. 이는 특수관계인과 주요 주주를 제외한 것으로 가족 중심 경영을 하는 우리 나라의 재벌구조를 생각해 보았을 때 포괄적인 심사를 불가능하게 한다. 나아가 문제가 발생했을 시 꼬리자르기를 통해 범망을 빠져나올 수 있는 전략이 유효하게 남아있다는 점에서 심사 기준과 대상을 강화하였다고 보기 어렵다. 더욱 문제가 되는 것은 적격성 심사대상에서 특경가법상 횡령배임을 제외하였다는 것이다. 이러한 법률 개정은 대주주 적격성 심사를 보험 및 금융회사로 확대하기는 하였으나, 심사의 구체적인 대상과 내용을 과하게 축소하였다는 비판을 받고 있다(참여연대, 2016).

3절. 은산분리와 금산분리

기업들이 은산분리 완화 이후에도 은행 주식을 소유하려는 시도를 하지 않았던 이유는 크게 두 가지로 나누어서 생각할 수 있다. 우선 첫 번째 이유는 기업들이 은행주식을 소유하는 것의 비용이 그 혜택보다 크다고 판단했기 때문이다. 1982년 은행의 사금고화를 막기 위해 동일인에 대한 은행의 주식 보유 한도를 제한했던 순간부터 지금까지 기업의 은행 소유는 경계와 규제 대상이 되어 왔다. 기업의 은행 소유가 특별히 경계대상이 되어 왔던 이유 중 가장 대표적인 이유는 바로 은행이 기업을 견제하고 감시하는 역할을 수행할 수 있다는 점이다. 은행은 각종 대출 상품을 통해 기업에게 자금을 전달한다. 동시에 은행들은 기업들을 대상으로 대출적격심사를 진행하는데, 이 과정을 통해 재정 상태가 부실한 기업과 건전한 기업을 선별하는 역할을 한다. 은행의 이러한 심사 과정은 단순히 기업들을 선별해 낼 뿐 아니라, 기업들로 하여금 대출을 받기 위해 건전한 재정 운영을 하도록 하는 유인을 제공한다. 그러나 기업이 은행을 소유하게 되면 적격심사를 거치지 않거나 영향력을 행사하여 은행으로부터 쉽게 대출을 받을 수 있게 된다. 이는 기업의 방만한 운영으로 이어질 뿐 아니라 무분별한 대출로 은행 자체의 경쟁력과 건전성이 저하되는 부작용을 낳는다. 따라서 기업이 은행에 미칠 수 있는 영향력을 견제하는 것은 매우 중요하게 여겨져 왔고, 기업의 은행 주식 소유 역시 규제 대상이 되어 왔다.

2009년 은행법 개정이 은산분리 수준을 완화시켰다고 하지만 은산분리의 기본 틀을 바꾼 것은 아니다. 기업이 은행 주주총회에서 행사할 수 있는 의결권이 늘어났을 뿐, 기업이 은행을 소유하면 안 된다는 기본적인 철학은 여전히 건재했다. 은산분리가 완화된 수준 역시 의결권의 과반은

커녕 1/10도 보장하지 않는 9%로의 상향이기 때문에, 기업이 실제로 은행에 투자했다고 해도 은행에 미칠 수 있는 영향력은 여전히 크지 않은 실정이다. 기업들은 9%의 의결권을 가진 은행 주식을 확보하는 것보다, 규제의 영역에 함부로 들어가지 않는 것이 본인들에게 더 이익을 가져다 주는 것이라 판단했을 것이다.

기업이 은행 소유에 대해 중요하게 생각하지 않았던 또 다른 이유는 바로 금산분리의 완화이다. 기업이 은행을 소유하거나 영향력을 행사할 수 있으면 자금조달에 용이해진다. 그러나 기업이 은행을 통하지 않고도 충분히 자금을 조달할 수 있는 창구를 이미 가지고 있다면, 기업 입장에서 굳이 규제를 받아가면서까지 은행의 주식을 소유하려는 시도를 할 필요가 없을 것이다. 그리고 현재 한국의 대기업들은 은행이 아닌 제2금융권에서 보험, 증권, 카드 회사를 차리고 이를 통해 자체적으로 충분한 양의 자금을 조달하고 있다. 또한 그 동안 금융권에 대해 실시된 각종 규제완화로 인해 현재 한국 금융시장에서는 제1금융권인 은행과 제2금융권의 격차가 점점 좁혀지고 있다. 따라서 기업들은 더 이상 은행을 통해 자본을 조달할 필요성을 느끼지 못하고 있다(이동걸, p. 41). 따라서 기업들은 2009년 은행법 개정을 통해 은산분리가 완화되었음에도 굳이 은행의 주식을 소유해야 할 필요성을 느끼지 못한 것이다. 하지만 동시에 은산분리를 반대할 이유도 없었으므로 2009년 은행법 개정은 딜레마에 부딪히지 않았다. 그리고 이러한 상황은 2013년으로 이어져, 은산분리가 강화될 때에도 기업들이 은행 주식을 강제로 매각해야 하는 손해를 볼 필요가 없는 상황이 되었다. 따라서 기업들은 은산분리를 강화한다고 해도 그 개혁을 앞장서서 반대해야 하는 유인을 찾지 못했다. 그렇기 때문에 2013년 은행법 개정도 딜레마의 상황에 부딪히지 않고 은산분리를 강화할 수 있었던 것이다.

5장. 분석틀의 보완

1절. 정치인의 이해(interest)

위 분석의 결과, 기업들은 2009년과 2013년의 은행법 개정과 관련해 이해관계를 가지지 않았다는 점을 알 수 있다. 기업들의 이해가 은산분리 정책의 변화를 야기하는 요인이 아니라면, 은산분리 정책에 영향을 미치는 변수는 무엇일까? 이를 밝히기 위해서는 실제 은산분리 정책 개혁에 참여하는 정책결정자들-즉 정치인의 이해관계를 살펴보아야 한다.

정치인들이 가장 중요하게 생각하는 자신의 이익은 바로 정치적 생존(political survival)이다. 일반적으로 정치인들은 자신의 재선을 보장하는 정책을 통과시키는 것을 중요하게 생각한다고 전제할 수 있을 것이다. 그렇다면 2009년과 2013년의 은행법 개정은 이 개정을 추진하는 주체들의 정치적 생존과 연결되어 있다고 볼 수 있다. 2009년 은행법 개정に関여한 주체들은 당시 19대 국회의원으로 활동하던 한나라당 의원들과 이명박 정부이다. 2013년 은행법 개정に関여한 주체들 역시 19대 국회의원으로 활동하던 새누리당 의원들과 박근혜 정부이다. 은산분리 정책의 변화는 각각의 개혁 당시 참여했던 개혁의 주체들의 이해에 비추어 판단해야 한다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 이들의 이해(interest)와 선호가 고정되고 주어진 것이라 보는 것은 한계가 있는 접근이다. 만약 당시 개혁에 참여했던 주요 행위자들의 이해가 고정되어 있다면 같은 19대 국회에서 같은 정당에 속한 국회의원들이 4년의 기간 안에 서로 상반된 결정을 내린 것을 설명해주지 못한다. 따라서 본 연구는 주요 행위자들의 이해가 주어진

것이 아니라 구성된다고 전제한다.

그렇다면 은산분리 정책의 변화 과정에서 행위자의 이해는 무엇으로 재구성되는가? 한 가지 가설은 앞서 살펴 보았던 딜레마 연구의 가설처럼, ‘딜레마 상황’이 행위자로 하여금 자신의 이해를 재구성하게 하는 자극을 준다고 보는 것이다. 그러나 논의되었듯이 2009년과 2013년의 은행법 개정 과정을 ‘딜레마 상황’으로 보기에 는 무리가 있다.

본 연구는 행위자의 이해를 구성하는 요소로서 ‘이념’(idea)을 제시하고자 한다. 여기서 이념은 일반적으로 특정 집단 내에서 ‘공유되고 있는 믿음’을 뜻한다. 이러한 공유된 믿음은 구성원의 선호와 이익을 구성하고 행위의 동기를 부여한다는 점에서 중요하다. 이념을 중심으로 정책결정과정을 보는 논의는 합리적 선택 제도주의와 마찬가지로 주로 주요 행위자인 정책결정자에 초점을 맞춘다. 이때 합리적 선택 제도주의와 차이가 나타나는 지점은 행위자의 선호와 이해의 성질이 외생적으로 고정된 것이 아니라, 이념에 의해 구성된다는 전제를 수용하는 데에서 찾을 수 있다. 따라서 이념은 정책결정자의 선호와 이해를 구성함으로써 정책 결정 과정과 그 결과에 영향을 미친다.

행위자가 특정 이념을 가지고 정책결정과정에 임하였을 때 행위자의 이념이 그 결과에 영향을 미친다는 연구는 이미 많이 진행되어 왔다. 이는 행위자가 주어진 선호체계와 고정된 이해관계를 가지고 전략적으로 합리적인 선택을 내린다고 생각하는 이해중심적 시각과 다르게, 행위자들의 이해관계와 선호체계 자체가 일종의 규범적인 역할을 담당하는 이념에 의해 재구성될 수 있다는 점을 인지하는 데서 출발한다. 특히 주요 엘리트의 합리적인 선택(rational choice)보다 정치 성향과 정치 이념이 정책의 방향을 결정하는데 핵심적인 역할을 할 수 있다고 주장할 수 있다 (Krugman, 1994).

그러나 행위자의 이념을 통해 은산분리 제도의 변화를 설명하는 것에는 아직도 풀리지 않는 의문이 있다. 2009년 은행법 개정안의 경우 당시 이명박 정부는 ‘줄푸세’ 캠페인을 벌이며 경제 성장을 위한 규제 완화를 강조했다. 정부가 경제에 개입하는 것을 줄여야 경제가 살아난다는 이 신자유주의적 이념은 은산분리를 완화하는 은행법 개정을 설명하는데 적절한 동기일 것이다. 그러나 이 설명은 마찬가지로 친기업적인 박근혜 정부가 이명박 정부와 반대의 이념을 가지고 있기를 요구하는 설명이다. 실제로 2012년 대선 과정에서 박근혜 후보가 경제민주화를 외치며 적절한 규제의 필요성을 주장했음을 볼 때, 이명박 정부와 박근혜 정부 간의 실질적인 이념의 차이가 존재했을 수 있다는 가능성이 있다.

그러나 이동걸(2014)의 연구는 2013년 은산분리 강화 정책은 박근혜 정부의 이념의 결과로 나온 것이 아니었다고 주장한다. 우선 그의 연구는 몇 가지 전제를 가지고 있다. 첫 번째 전제는 박근혜 정부의 기존 정책철학과 기조가 보수 집단의 전통적인 이데올로기와 동일한 것으로 보고 있다. 이에 더해서 저자는 은산분리 강화라는 박근혜 정부의 정책 목표는 기존의 보수 집단의 이데올로기와 양립할 수 없는 성질의 것이라 전제한다. 저자는 이러한 전제들로부터 은산분리 강화 정책을 시행하기 위해서는 박근혜 정부의 이데올로기의 전환이 선행되어야 한다는 소결을 내린다. 그리고 저자는 박근혜 정부의 기존의 보수 집단 이데올로기가 변화하지 않았다는 결론을 내린다. 저자는 2007년 한나라당 경선 때의 박근혜가 자신의 정책철학으로 주창한 ‘줄·푸·세’가 ‘경제민주화’라는 가면 아래 아직까지도 그대로 유지되고 있다는 주장을 한다. 대선 기간 동안 당내에서 경제민주화에 대한 활발한 토론을 추구하고 경제민주화를 주요 공약으로 내거는 등 높은 관심을 보였던 박근혜 대통령은 당선 이후 정부가 출범하자 경제민주화 공약에 대해 미적지근한 반응을 보였다. 저자는 이러

한 태도 변화에 대해 대선 기간 동안 박근혜 대표의 태도는 전략적인 선택이었다고 평가하며 실질적인 이념 전환이 이루어 졌다는 점을 부정하고 있다. 그리고 나아가서 보수 집단의 이데올로기와 상충하는 경제민주화 정책들의 성공 가능성을 매우 낮게 예측하고 있다.

2013년 은행법 개정 과정이 정책결정자들의 실질적 이념의 전환을 수반하지 않았다는 이동걸의 주장은 신빙성을 가진다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 경제민주화라는 정책목표와 2013년 은행법을 설명하는데 있어서 문제에 봉착한다. 만약 은산분리 규제 방향의 변화가 정책결정자들의 이념의 변화로 촉발된 것이 아니라는 이동걸의 주장을 받아들인다면, 과연 무엇이 은산분리 규제 방향의 변화를 촉발했는지에 대한 질문이 여전히 남는다. 정책결정자들의 이념이 변화하지 않았다면, 2009년 은행법과 2013년 은행법을 서로 상반된 방향으로 개정하게 만든 요인은 무엇인가.

앞서 우리는 정치인들에게 있어서 가장 중요한 이익은 정치적 생존이라고 전제하였다. 하지만 동시에 이러한 이익은 고정불변의 것이 아니라 이념에 의해 재구성 될 수 있는 성질의 것이라고 보았다. 이러한 전제들로부터 유추해 볼 수 있는 한 가지 사실은 2009년과 2013년 은산분리 논쟁은 정치적 생존에 서로 다른 방향으로 영향을 미쳤다는 것이다. 즉 2009년과 2013년 사이 정치인들은 은산분리 문제에 있어서 자신의 정치적 생존을 이념적으로 재구성했다. 2009년에는 규제를 철폐하고, 신자유주의와 경제자유화를 추구하는 것이 자신의 정치적 생존에 부합하다고 판단했다면, 2013년에는 반대로 규제의 필요성과 경제민주화를 논하는 것이 자신의 정치적 생존에 부합하다고 판단한 것이다. 2009년과 2013년 모두 정치인들은 정치적 생존을 위한 움직임이었지만, 그 내용을 구성하는 이념적 지향은 서로 정반대에 위치했다. 그러한 이념적 전향은 주요

행위자가 바뀌었기 때문이 아니라, 동일한 행위자가 시간의 흐름에 따라 자신의 이익을 재구성했기 때문에 발생한 현상이다.

2절. 이념적 상징으로서의 은산분리

주요 행위자의 이해와 이념이 재구성되는 과정을 살펴보았다고 하더라도, 2009년과 2013년의 은행법 개정을 설명하는 데에는 여전히 질문들이 남아있다. 2009년과 2013년 각각의 상황적 맥락에서 정치인들이 경제자유화나 경제민주화가 자신의 생존에 더 부합한다고 판단하였다면, 그러한 판단의 결과가 왜 하필 ‘은산분리’라는 제도의 변화를 야기하게 되는가. 즉, 개혁의 대상으로서 은산분리 제도와 개혁의 주체로서의 정치인간의 관계는 무엇인가. 많은 경제 제도 중 왜 은산분리라는 제도를 둘러싸고 정치인들의 이념적 재구성이 이루어졌는가. 왜 은산분리인가. 왜 은산분리를 둘러싸고 이념적 재구성이 이루어졌는가. 이러한 질문들은 은산분리 제도 자체가 뚜렷한 실효성을 가지고 있지 않은 지금의 상황에 비추어 보면 더욱 큰 의문을 불러온다. 은산분리가 재벌 규제에 대해 실질적인 효과가 없는 상황적 맥락임에도 불구하고, 은산분리는 왜 주요 대선 공약으로 선정될 만큼 대표적인 개혁 대상으로 꼽히게 되었는지 묻게 된다.

이러한 현상에 대한 한 가지 설명은 은산분리가 실효성이 없기 때문에 개혁 대상이 된다는 설명일 것이다. 이미 기업들은 은행권이 아닌 다른 금융영역에서 필요한 자금을 조달하고 있기 때문에 은행 소유에는 더 이상 관심이 없다. 따라서 은산분리 제도는 그 규제 대상이 되는 기업의 이해관계와 전혀 무관한 규제가 되었다. 규제의 효과가 전혀 없는 규제가 된 것이다. 그러나 이는 오히려 개혁의 비용을 줄이는데 기여하는 바가 있다. 규제 대상의 이해관계를 거스르지 않는 규제이기 때문에 개혁 과정에서 이해관계가 상충될 일이 없고, 따라서 개혁의 비용이 매우 낮다고 할 수 있다. 제도의 효과가 없음이 오히려 개혁을 촉발시키는 원인으로

작용하게 되는 것이다.

이는 매우 설득력이 있는 설명이다. 하지만 충분한 설명이라고 보기에
는 어렵다. 개혁의 비용이 적은 제도들 중에서도 은산분리 제도가 개혁의
대상으로 반복적으로 논의되어야 한다는 필요성을 설득하기 어렵기 때문
이다. 따라서 개혁 비용의 절감과 더불어 우리가 눈여겨보아야 할 지점은
은산분리 제도만의 특수성을 찾는 것에 있다.

왜 하필 은산분리인가. 이 질문을 제대로 답하기 위해서는 결국 은산분
리라는 제도가 가지고 있는 상징적 이미지를 다루어야 한다. 은산분리는
제도의 효과성과는 별개로, 그 자체로 재벌 규제 정책의 상징처럼 여겨지
고 있다. 규제의 효과가 없음에도 규제의 상징을 획득한 데에는 크게 두
가지 측면이 있을 것이다. 하나는 은산분리라는 경제 정책의 기초가 기본
적으로 기업을 견제하고 규제할 필요가 있다는 굳건한 믿음 하에 등장한
제도이기 때문이다. 따라서 그 효과와는 별개로 은산분리 철학이 법제화
되어 존재한다는 것만으로도, 기업의 무분별한 확장을 우려하는 사회적
합의가 존재하고 있다고 유추할 수 있다. 또 다른 측면으로는 한국에서
역사적으로 은산분리가 ‘재벌 규제’의 목적을 가지고 태어난 제도이기 때
문이다. 한국금융원구원의 김동환 박사는 “한국에서 역사적으로 기업이
정말 은행을 소유하려고 시도한 적 자체가 없다”며, 은산분리 정책은 “전
두환 정권 때부터 재벌을 규제하기 위해 만들어진 정책”이라고 설명하였
다.¹⁵⁾ 따라서 은산분리는 그 존재만으로도 재벌 규제, 그리고 나아가 경
제민주화의 이념과 연결되는 상징으로서 기능하는 효과를 가지고 있다.
따라서 은산분리 제도는 개혁의 비용이 적기 때문만 아니라, 그 자체가
재벌 규제의 상징으로 여겨지고 있기 때문에 효과가 없음에도 불구하고
반복적으로 개혁의 대상이 된다고 볼 수 있다.

15) 2017.06.07. 김동환 박사 인터뷰

3절. 분석틀의 보완

은산분리 제도는 그 실질적인 효과와는 무관하게 재벌에 대한 정부의 태도를 보여주는 도구로서 사용되어 왔다. 따라서 2009년의 은산분리 완화와 2013년의 은산분리 완화는 모두 이러한 상징정치의 맥락에서 해석될 수 있다. 2009년 은산분리 완화는 당시 줄푸세를 추진하는 정부의 입장에서 재벌을 대상으로 규제를 완화하겠다는 신호(signal)를 줄 수 있기에 행한 개혁으로 해석 가능하다. 2013년의 은산분리 강화는 개혁 내용에 있어서는 직전의 은산분리 개혁과 정 반대의 목표를 추구하고 있는 것으로 보인다. 그러나 실제로 은산분리 강화는 직전 대선의 경제민주화 여론을 반영하고 대통령 자신의 공약을 이행함으로써 대중들의 지지를 이끌어내려는 행동이었다. 이는 은산분리 제도가 개혁의 방향과는 무관하게 대중에게 보내는 신호로서 작용하고 있는 모습을 보여준다.

그렇다면 어떤 제도들이 이처럼 상징정치의 도구로서 사용되고 있을까? 은산분리 제도의 특성을 정리하는 것은 상징정치의 도구로, 신호를 보내는 전략으로 사용되는 제도들의 특성을 알아보는데 도움을 준다.

지금까지의 논의를 정리하면, 한국에서 은산분리 제도는 크게 두 가지 특성을 가지고 있다. 첫 번째 특성은 실질적인 효과를 가지고 있지 않다는 점이다. 은산분리는 재벌 규제 정책으로 시작하였음에도 불구하고 현재 한국의 금융업 상황과 재벌의 운영 형태를 보았을 때 재벌을 규제하는 작용을 하고 있지 못하다. 그러나 제도가 실질적인 효과를 내지 못한다는 점은 반대로 제도에 얽힌 이해관계가 매우 적다는 의미가 된다. 따라서 해당 제도를 개혁할 때 이해관계의 조율에 드는 비용이 매우 적다.

은산분리 제도의 두 번째 특성은 은산분리가 실효성이 없음에도 불구하고 재벌 규제 정책의 상징을 간직하고 있다는 점이다. 한국에서 은산분리

는 은행이 민영화되는 과정에서 재벌의 은행업 진출을 억제하기 위해 1980년대에 처음 도입되었다. 또한 2013년 은행법 개정 이유에서 재벌로의 부의 편중을 억제하기 위해 은산분리를 강화해야 한다는 논리가 발견되고 있다. 이로서 은산분리 제도가 재벌규제 정책으로서 가지는 의미는 그 시작부터 최근까지 지속되어 오고 있음을 알 수 있다. 은산분리 제도의 이러한 상징성은 정치인들이 은산분리 제도를 개혁하고자 하는 유인을 제공하는 역할을 한다.

그렇다면 은산분리 제도의 개혁 비용 절감과 개혁의 상징적 효과라는 두 가지 특성은 어디에서 오는가? 이 특성들은 은산분리 제도에 대한 대중적 관념이 현실을 쫓아오지 못함으로써 발생하는 관념적 차이(ideation gap)에서부터 발생한다.

은산분리가 대중적으로 재벌 규제 제도라고 여겨지는 것이 항상 현실과 동떨어진 이미지였던 것은 아니다. 실제로 1997년 외환위기 전까지 재벌들은 은행으로부터 무분별한 대출을 받아 사업을 확장시켰고 방만한 경영을 지속했다. 이 시기에는 은행이 채권자, 그리고 재벌이 채무자의 위치에 있었으며, 은행이 재벌의 자금 조달에 있어서 핵심적인 역할을 맡았다. 따라서 당시 대기업들에게 은행을 소유함으로써 은행에 미치는 영향력을 확대한다는 것은 실제로도 매우 매력적인 선택지였을 것이다. 따라서 재벌이 은행분야로 침투하지 못하도록 이를 규제하는 제도가 필요했다고 볼 수 있다. 그 결과 은산분리 제도는 재벌의 영향력 확대를 억제하는 역할을 수행하고 있었다.

그러나 1997년 외환위기 이후 위기를 극복하는 과정에서 대기업들은 금융부문으로 진출하기 시작했다. 그 결과 현재 은행과 재벌의 관계는 역전되었다고 볼 수 있다. 이전에는 은행이 채권자로서 소위 ‘갑’의 위치에 있었지만, 재벌이 더 이상 은행으로부터의 대출로 자금을 조달하고 있지

않은 지금의 관계 양상은 사뭇 다르다. 현재는 재벌이 금융계열자회사를 통해 자금을 조달하고, 이를 은행을 통해 운용하고 있다. 그 결과 기업은 과거 ‘을’의 위치에서 현재 은행의 슈퍼 클라이언트(super client)의 위치로 올라가게 되었다. 은행 입장에서 대기업과의 거래의 규모를 대체할 수 있는 다른 고객이 존재하지 않는 지금, 은행은 거래관계를 유지하기 위해 노력할 필요가 생긴 것이다. 따라서 은행과 기업의 갑을관계가 역전되었다고 볼 수 있다. 그 결과 이미 갑의 위치에 올라간 기업들은 더 이상 은행에 대한 자신의 영향력을 확대하려는 노력을 할 필요가 없다. 오히려 자신의 자금이 조달되는 금융 부문에서 규제가 완화되는 것이 더욱 중요해진 것이다.

실질적인 경제 관계가 이렇게 변화하고 있음에도 불구하고 현실에서 은산분리를 바라보는 관점은 아직도 재벌규제의 관념에 입각하고 있다. 이렇게 현실과 관념의 차이가 발생하는 이유로 1997년 외환위기의 충격을 꼽을 수 있다. 97년 외환위기는 한국 근현대사에서 가장 큰 경제적 충격을 유발한 사건이다. 외환위기에서 크게 문제가 되었던 것은 당시 기업들의 방만한 운영과 부실한 대출 상황이다. 이는 실제로 몇몇 은행을 부도시켜 경제에 큰 혼란을 초래하는 결과를 낳기도 했다. 따라서 재벌의 방만한 운영이 은행의 도산으로 이어지는 연결고리가 대중의 머릿속에 깊게 각인되었을 것이다. 따라서 산업자본과 은행자본을 분리하는 것이 더더욱 중요한 과제로 여겨졌을 것이다. 이는 외환위기 이후 첫 2002년 은행법 개정에서도 반영된다. 이전까지는 은행 주식을 보유하는 주체를 동일인으로만 규정했다면, 2002년 은행법에서부터는 산업자본을 겨냥하는 차별적인 조항을 추가로 삽입해 현재의 비금융주력자와 금융주력자를 구분하는 체제를 시작하게 되었다.

정치인의 입장에서 이러한 상징성을 가지는 정책이 현실적 맥락과의 차

이로 인해 개혁의 비용이 줄어든 것은 매우 큰 기회라고 할 수 있다. 관념적 차이가 존재하는 제도를 개혁한다는 것은, 대중에게 주요 정책을 개혁하거나 이행하는 모습을 보이면서도 실질적인 비용을 거의 들일 필요가 없다는 뜻이기 때문이다. 따라서 주요 정책으로서의 상징성을 가지는 제도가 현실과 대중적 이미지의 차이를 가지게 되면, 이 제도는 상징정치의 도구로서 이용될 가능성이 높아질 것이다.

6장. 결론

1절. 논의의 정리

2009년 국내 은행의 건전성 강화를 위한다는 명목으로 완화된 은산분리 수준은 2013년 재벌로의 부의 편중과 은행의 건전성 악화를 우려하는 차원에서 다시 강화되었다. 그러나 은행의 주식 지분 소유 흐름을 통해 살펴보았듯이 은산분리 완화는 기업들이 은행을 소유하고자 하는 유인을 제공하지 못했다. 다시 말해 현재 한국에서 은산분리 제도는 명목적으로는 비금융주력자의 은행지분소유를 제한하고 있지만, 실질적으로는 아무런 규제 효과를 발휘하고 있지 못하다.

은산분리 제도가 이처럼 규제로서의 효과를 상실한 것은 금산분리가 지속적으로 완화되어 왔기 때문이다. 재벌이 은행이 아닌 금융업으로 진출하여 보험, 증권, 카드회사를 차리기 시작하면서 재벌은 은행을 통하지 않은 자체적인 자금 조달 통로를 확보하게 되었다. 본인의 비금융계열사를 통해 충당한 자금을 은행을 통해 운용하는 과정에서 대기업과 은행의 관계가 역전되었다. 따라서 기업은 더 이상 은행을 소유함으로써 자신의 영향력을 확대할 필요가 없다. 그 결과 은산분리는 유명무실한 제도가 되었고, 은산분리를 완화하는 것이나 강화하는 것 모두 재벌에 대한 어떠한 규제적 효과도 가져오지 못하는 상황이 되었다.

정치인들은 이러한 은산분리 제도를 일종의 상징정치의 도구로서 이용해왔다. 기업이 은산분리 제도에 대해 가지는 이해관계가 사라지며 개혁의 비용은 절감되었다. 따라서 은산분리 개혁은 모두가 쉽게 내걸고 이행할 수 있는 공약이 되었다.

개혁의 실질적 효과가 미미함에도 불구하고 은산분리 제도가 반복적으로 개혁의 대상이 되는 이유에는 단순히 낮은 비용만이 있는 것이 아니다. 정치인들은 은산분리를 개혁함으로써 대중에게 던질 수 있는 메시지를 목표로 은산분리를 개혁하려는 시도를 한다. 이러한 메시지는 은산분리 제도 본연이 가지고 있는 이념적 상징성에 기초한다. 은산분리 제도는 그 자체로 재벌 규제의 상징으로 여겨지고 있다. 따라서 은산분리 제도를 개혁하려는 시도는 그 자체로 재벌규제에 대한 정치인의 입장을 보여주는 역할을 한다. 그러나 재벌규제의 중요성에 비해 은산분리 정책의 개혁 비용은 현저하게 낮기 때문에 정치인들은 낮은 비용으로 재벌규제에 대한 자신의 입장을 밝힘으로써 자신의 정치적 생존과 대중의 신임을 도모할 수 있게 되었다.

은산분리 제도의 상징성과 그에 부합하지 않는 낮은 개혁 비용은 어디에서 귀인 하는가? 이는 은산분리의 대중적 이미지와 현실적 상황이 일치하지 않음으로서 발생하는 관념적 차이에서 나온다. 과거의 경험으로부터 형성되어 지금까지 유지되는 은산분리의 대중적 이미지는 은산분리 제도가 재벌규제의 상징으로서 지속적으로 존재하게 만드는 역할을 한다. 그러나 현실적인 상황에서 은산분리는 유명무실한 제도가 되었다.

이렇듯 관념적인 이미지와 현실에서의 상황 간의 차이가 발생할 때 이러한 제도는 상징정치의 수단으로 정치인들에게 전략적으로 이용된다.

2절. 앞으로의 함의

최근 등장하는 핀테크 산업은 은산분리 제도를 둘러싼 논의에 새로운 관점을 부여한다. 지금까지 재벌규제로서 다루어져 왔던 은산분리가 핀테크, 특히 그 중에서도 인터넷 전문 은행의 도입으로 인해 금융업의 발전을 논하는 맥락에서 새롭게 조명되고 있다. 은산분리 완화는 재벌에 대한 규제 완화를 여겨졌던 과거와 달리 최근에는 은산분리를 완화하는 것이 금융업을 발전하는 길이라는 주장을 심심치 않게 찾아볼 수 있다. 은산분리를 재벌규제의 맥락에서 벗어나 논하는 것은 지금까지 은산분리가 유지해왔던 대중적 이미지에도 새로운 결을 제시하는 것이다. 이러한 변화가 은산분리가 고수해왔던 재벌규제의 상징적 이미지에 균열을 가져오고, 은산분리 제도에 새로운 역할을 부여하게 될 것인지에 대한 추가 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

국문

- 고동원. 2004. "은행법상의 몇 가지 문제점에 대한 고찰 - 2002년 개정 은행법을 중심으로." 『상사법연구』 22집 5호, 155-208.
- _____. 2010. 「은행소유규제의현황과정책과제」, 융정책연구회발표자료.
- 김권식. 2003. "IMF의 외환위기 처방에 대한 자체평가", 『세계경제』, 41-48.
- 김대호, 정영수. 2009. "최근 법률개정을 통하여 본 금산분리 - 금융지주회사법과 은행법 개정을 중심으로." 『은행법연구』 2권 2호, 359-389.
- 김선희. 2009. "비판적 실제론에 의한 제도변화 설명가능성 탐색: 역사적 제도주의와 비교를 중심으로." 『행정논총』 제47권 2호, 337-374.
- 김용재. 2008. "금융규제의 바람직한 방향; 은행규제의 바람직한 모습-미국에서의 은산분리정책을 모델로 하여." 『금융법연구』 5집 2호, 4-36.
- 김우찬. 2008. 「은산분리 정책 완화 주장과 그 논리적 취약성」, 한국기업지배구조원.
- 김태은, 박종수. 2008. "합리성의 제약요인으로서 정책딜레마와 정책변화: 금산분리 관련 정책을 중심으로." 『한국행정학보』 42집 2호, 371-399.
- 김흥기. 2008. "개정 금융지주회사법의 주요내용과 관련법제의 개선방향." 『연세 글로벌 비즈니스 법학연구』 2집 1호, 37-67.

대한상공회의소, 「산업자본과 금융자본 분리정책의 문제점 및 정책개선 방안」, 2007.

배준석. 2016. “금융산업 발전을 위한 은행법 등 개정방향에 관한 소고.” 『금융법연구』 13권 2호, 35-74.

서완석. 2010. “미국에 있어서 금융지주회사법제의 현황.” 『기업법연구』 24집 1호, 105-149

성태운, 김우찬. 2008. “외환위기 이후 10년: 차별정책의 전개, 문제점, 그리고 향후 과제.” 『한국경제의 분석』 14집 2호, 125-212.

_____, 박기영. 2010. “은산분리에 대한 몇 가지 논점: 미국의 경험과 감독기구 기능을 중심으로.” 『한국경제의 분석』 16집 2호, 149-187.

유철규. 2008. “금융화와 한국자본주의-특성과 전망.” 『동향과 분석』 73호, 139-172.

윤창현. 2008. “금산분리제도의 현황과 과제 - 금산분리완화를 중심으로.” 『저스티스』 104권, 28-42.

윤홍근. 2013. “한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 ‘안정화 시책’에 대한 담론제도주의 분석.” 『한국정치연구』 22집 1호, 163-186.

이동걸. 2014. “박근혜 정부 금산분리정책의 평가와 전망.” 서울사회경제연구소 엮음. 『박근혜 정부의 경제·사회정책: 경제민주화와 복지의 실종』, 파주: 한울.

이방식. 2000. “관치금융 왜 이러나.” 『열린전북』 5집 9호, 106-112.

이병운. 2006. “금산분리 관련제도의 현황과 논점.” 『금융연구』 20권, 1-40.

이상목. 2004. “산업자본과 금융자본간 분리의 논거 및 그 비용에 대한 고찰: 산업의 금융지배 문제를 중심으로.” 『산업조직연구』 12집 2호,

59-82.

이시직, 이하정. 2015. “국내 인터넷전문은행 제도의 도입을 위한 법률적 검토 - 최저자본금 및 은산분리 규제를 중심으로.” 『정보통신방송 정책』. 27집 16호. 1-23.

이은정. 2013. “중간(금융)지주회사 제도 도입의 효과 분석.” 『경제개혁 리포트』 5호, 1-40.

이태규. 2006. 「은행 민영화와 소유규제 개선」, 한국금융연구원.

재정경제부. 2004. 「산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지 로드맵」.

_____. 2007. 「산업자본의 금융지배 방지 관련 7개 법률 시행령 개정안 입법 예고」.

전성인. 2006. “금산법 제정과 운용의 역사.” 『Business, Finance & Law』 16권, 17-28.

_____. 2004. “산업자본과 금융자본의 분리에 관한 제도적 검토: 한국과 미국의 경우를 중심으로.” 『산업조직연구』 12권, 83-113.

_____. 2011. “은행 소유규제의 유효성 제고를 위한 정책과제.” 『한국경제의 분석』 17권 3호, 53-120.

정문기, 오수길. 2008. “지역개발의제 채택의 상징정치 - 민선4기 광역자치단체장 후보들의 공약 분석을 중심으로.” 『한국행정학보』 42권 2호, 217-238.

정찬형. 2012. “한, 중 금융협력의 법적 과제와 전망: 한국 금융법의 연혁 및 현황.” 『금융법연구』 9집 1호, 157-209.

최영주. 2014. “은행법상 은산분리 법제와 정책에 관한 검토.” 『동아법학』 65호, 435-470.

한정미. 2010. “금융지주회사 관련 규제현황 분석 및 제도보완을 위한

고찰.”, 『경제법연구』 9집 1호, 107-136.
한국은행. 2011. 『은행법』.

영문

- Baradaran, Mehrsa. 2012. “Reconsidering the Separation of Banking and Commerce”, *George Washington Law Review* 80:2, 385-441.
- Campbell, John L. 2002. “Ideas, Politics, and Public Policy,” *Annual Reviews*, 28:21-28.
- Cobb, R., and C. Elder. 1973. “The Political Uses of Symbolism,” *American Politics Quarterly* 1, 305-336.
- Chun, Jennifer Jihye. 2009. *Organizing at the margins : the symbolic politics of labor in South Korea and the United States* Ithaca : ILR Press.
- Edelman, Murray J. 1985. *The symbolic uses of politics*. Murray Edelman. Urbana : University of Illinois Press.
- _____. 1971. *Politics as symbolic action : mass arousal and quiescence*. Chicago : Markham.
- Gillion, Daniel Q. 2016. *Governing with words : the political dialogue on race, public policy, and inequality in America*. New York, NY : Cambridge University Press.
- Gusfield, Joseph. 1986. *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*, 2nd ed. Urbana: Univ.

- of Illinois Press.
- Hall, Peter A. 1989. "Introduction," *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Halpert, Stephen K. 1988. "The Separation of Banking and Commerce Reconsidered", *The Journal of Corporation Law* 13:2, 481-533.
- Hart, Roderick P. 2013. *Political tone : how leaders talk and why*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Hood, Christopher. 1988. *The art of the state : culture, rhetoric, and public management* . Oxford ; New York : Clarendon Press.
- Jacobsen, John Kurt. 1995. "Much Ado About Ideas," *World Politics* 47:2, 283-310.
- Kertzer, David I. 1988. *Ritual, Politics, and Power*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Kim, Ji. 2011. *Symbolic politics, the history problem, and the Japan-South Korea security relationship during the post-Cold War period*. University of Delaware, ProQuest Dissertations Publishing
- Kim, Pan Suk. 2000. "Administrative Reform in Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung Kim Administration," *Public Performance & Management Review*, 24: 2, 145-160.
- Korea Development Institute. 2007. "10 Years After the

- Economic Crisis: Evaluation and Tasks,” *Policy Report*.
- Krugman, Paul. 1994. *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Lee, Keun, Byung-Kook Kim, Chung H. Lee, and Jaeyeol Yee. 2005. *Visible Success and Invisible Failure in Post-Crisis Reform in the Republic of Korea: Interplay of Global Standard, Agents, and Local Specificity*, World Bank Policy Research Working Paper 3651.
- Lee, Young, Changyong Rhee and Taeyoon Sung. 2006. “Fiscal Policy in Korea: Before and After the Financial Crisis”, *International Tax and Public Finance*, 13, 509-531.
- Miller, Hugh T. 2012. *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change*. Alabama : University of Alabama Press.
- Ovink, Sarah M ; Ebert, Kim ; Okamoto, Dina. 2016. “Symbolic Politics of the State” *Socius* 2, 1-15.
- Sears, David O. 1995. “Symbolic Politics: A ocio-Psychological Theory.” In *Explorations in Political Psychology*, edited by S. Iyengar & W. J. McGuire. Durham, NC: Duke Univ. Press.
- Sherkat, Darren E., and Christopher G. Ellison (1997) “The Cognitive Structure of a Moral Crusade: Conservative Protestantism and Opposition to Pornography,” *Social Forces* 75, 957-982.
- Stolz, Barbara Ann. 2007. “Interpreting the US Human Trafficking Debate through the Lens of Symbolic Politics.”

Law & Policy 29:3, 311-338.

_____. 2002. "The Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978: The Role of Symbolic Politics."
Law & Policy 24:3, 269-298.

Wilmarth, Jr., Arthur E. 2007. "Wal-Mart and the Separation of Banking and Commerce", *Connecticut Law Review* 39.

기사

경향신문. 2012. "박근혜 경제민주화 정책 발표."

데일리안. 2013. "금산분리 규제 강화, 글로벌 금융사업 흐름 역행."
『데일리안』.

머니투데이. 2013. "'이번엔 금산분리' 경제민주화 2탄에 반발도 거세져."

연합뉴스. 2015. "'풀었다 조였다' 은산분리 ... 인터넷 은행엔 완화될까."

이데일리. 2017. "[공정위 업무계획]②"중간금융지주회사법 추진"..이재
용 경영승계 탄력?"

이데일리. 2013. "정치권 "금산분리 강화 공감대...동양 특별법은 부정
적."

조선비즈. 2013. "'유명무실 공약' 재벌금융사 의결권 제한 '삼성도 영향
無'"

조선비즈. 2013. "비금융계열사 의결권 제한, 금융사 묶어 5%로 제한"

주간경향. 2013. "금산분리 강화, "삼성 떨고있니.""

파이낸셜뉴스. 2014. "지주사 전환 때 중간금융지주 설치 의무화"

프레시안. 2014. "100점 만점에 20점...박근혜식 경제민주화."

한겨레. 2017. “말로는 “금산분리 강화” 공약집에는 되레 약화 박근혜의 언행불일치”

Economic Review. 2013. “동양사태로 탄력 받은 금산분리, 재계는 전전긍긍.”

기타

금융감독원 공시 사이트 www.dart.fss.or.kr

새누리당, 『제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집』.

한국신용평가 은행분석 보고서. 2016.

참여연대 보도자료. 2016. “역대 어느 정부가 이렇게 뻔뻔하게 거짓말을 하나?”

Abstract

Separation of Bank and Commerce in Korea and Symbolic Politics: A Study on 2009-2013 Bank Law Reform

Kim, Dahjin

Department of Political Science
and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

THE institutional separation of bank and commerce in South Korea has been viewed in two perspectives: as an unnecessary regulation that stall competitive growth of Korean banks, and as a necessary regulation on chaebols to control economic polarization. In this light, the recent bank law reforms of 2009 and 2013 seem to portray opposite policy goals. In 2013, Park administration has passed a bank law reform that lowered the limit of amount of bank-issued stocks a commercial company could obtain from 9 percent to 4 percent. On the other hand, the 9 percent limit was the result of

another Bank Law reform that raised the limit from 4 percent to 9 percent. This reform had been passed under the previous Lee administration. The attitude of the administration on the separation of bank and commerce seemed to have completely changed in the short span of 4 years.

The recent changes in the separation of bank and commerce laws are rather puzzling. The two reforms of 2009 and 2013 ended up having opposite results despite the fact that they have happened in similar context. The Lee administration of 2009 and the Park administration of 2013 are both Saenuri-Party administration. The same party was also the majority in the Congress in both cases. Intuitively, it is not easy to understand why the same party would drastically change its policy agenda in only four years.

This paper aims to analyze this puzzle in the framework of symbolic politics. The two bank law reforms in 2009 and 2013 are not the result of pressures from economic interest groups to ease up or tighten the regulations: it was the result of politicians pursuing their political survival through strategical policy choices. Commercial companies no longer have any motivation or incentive to invest into banks. Due to the increasingly deregulated financial market, chaebol companies now have their own ways to finance their companies through founding insurance and credit card affiliate companies; they do not have to rely on banks for loans. The Bank Law on

separation of bank and commerce no longer has any real effect in regulating big companies.

The real question is: why would the Bank Law be on the reform agenda if it no longer plays its role as a regulation? The answer is closely related to the symbolic role that has been embedded in the institution of separation of bank and commerce in South Korea. From its birth, the institutional law on the separation of bank and commerce was made to prevent big companies from penetrating into banks. Even though the law has stopped serving its purpose, the image of regulating chaebols still stand sound in the public mind. Therefore, reforming the separation of bank and commerce clause in the Bank Law will serve as a useful tool for politicians to signal their attitudes and create political actions to display before the public eye.

Keywords: Separation of Bank and Commerce, Bank Law Reform, Chaebol Policy, Symbolic Politics
Student Number: 2015-20119